Georges LACHAPELLE

Ancien Secrétaire Général
du Comité Républicain de la R. P.

N° d'
64
1839
N°

LES RÉGIMES ÉLECTORAUX

en France et à l'Étranger

Le système belge et le système anglais

L'application du nombre unique
en Hollande, en Allemagne et en Tchéco-Slovaquie

La R. P. en Angleterre

UN PROJET FRANÇAIS DE RÉFORME ÉLECTORALE

Publications de l'Alliance Démocratique
17, Rue de La Rochefoucauld — PARIS IX^e^

(sur place)
FLM. 12° 0377
BIBLIOTHEQUE DE SCIENCES PO
1704444

Hommage déférent

avec mes meilleurs souvenirs

Georges Lachapelle

1288348

LES RÉGIMES ÉLECTORAUX

en France et à l'Etranger

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

12 88 328

Georges LACHAPELLE

Ancien Secrétaire Général
du Comité Républicainde la R. P.

LES RÉGIMES ÉLECTORAUX

en France et à l'Étranger

Le système belge et le système anglais

L'application du nombre unique
en Hollande, en Allemagne et en Tchéco-Slovaquie

La R. P. en Angleterre

UN PROJET FRANÇAIS DE RÉFORME ÉLECTORALE

Publications de l'Alliance Démocratique
17, Rue de La Rochefoucauld — PARIS IX^e^

LES RÉGIMES ÉLECTORAUX

en France et à l'Etranger

AVANT-PROPOS

En notre ancienne qualité de secrétaire général du Comité Républicain *de la R. P., présidé par notre vieil ami Adolphe Carnot, nous avons publié, il y a près de vingt années, une série de volumes et de brochures sur la réforme électorale. La plupart de nos études sont aujourd'hui épuisées et elles nécessitent d'ailleurs une complète remise au point.*

Depuis l'époque où nous avions entrepris, avec le concours des hommes les plus illustres et les plus désintéressés de notre pays, une campagne en faveur des idées de justice et de moralisation électorales, nous avons eu le plaisir de les voir triompher dans plusieurs grandes nations. Les lois électorales hollandaises, allemandes et Tchéco-Slovaques se sont même directement inspirés du système du nombre unique, *si clair et si simple, dont le regretté savant Henri Poincaré nous avait suggéré la formule.*

Il nous a paru d'autant plus utile d'exposer aujourd'hui ces divers mécanismes électoraux en vigueur chez les peuples voisins qu'il n'existe, en France, aucune publication de cette nature. Afin de renseigner nos lecteurs aussi exactement que possible, il nous a semblé indispensable d'aller assister aux élections législatives qui ont eu lieu en Belgique, le 26 *mai* 1929, *et, en Angleterre, le* 30 *mai suivant. L'aimable accueil que nous avons rencontré dans ces deux pays nous a permis d'examiner en détail le fonctionnement du suffrage universel et, ce qui était essentiel à connaître, l'organisation des partis politiques qui prennent une part décisive aux élections législatives. Si nous avons cru devoir y ajouter quelques réflexions personnelles, nous ne nous sommes pas moins efforcé de décrire, avec une indépendance et une impartialité absolues, les phases diverses de ces deux consultations générales qui offrent un intérêt capital pour notre propre pays.*

Quelques remarques préalables aideront à mieux comprendre encore la différence profonde qui sépare, au

double point de vue du mécanisme électoral et de l'organisation des partis politiques, la France et les deux grands pays voisins.

*
* *

La Belgique et l'Angleterre vivent sous un régime parlementaire qui ne ressemble pas au nôtre. Dans ces deux pays, le gouvernement s'appuie sur une majorité unie et disciplinée, dont les membres ont été choisis par des associations politiques ayant élaboré des programmes clairs. Si aucun parti ne possède dans la Chambre la majorité absolue, des ententes s'établissent entre deux partis voisins pour constituer cette majorité. C'est ainsi que, en Belgique, le parti catholique et le parti libéral se sont unis pour former cette majorité nécessaire ; que le ministère, composé de membres des deux partis, a pu exercer le pouvoir en toute sécurité et sans être sérieusement menacé d'un vote hostile.

Les représentants de la nation se rattachent étroitement à des partis politiques nettement définis et obéissant à une stricte discipline. Ces partis se sont organisés en grandes associations centrales, auxquelles sont affiliées, dans chaque collège, d'autres associations partageant les mêmes vues, qui préparent et « font » les élections. Les associations centrales élaborent le programme du parti soumis aux Congrès et les associations locales choisissent en général les candidats. En Belgique, où la Représentation Proportionnelle oblige les adhérents d'un même parti à s'unir plus étroitement que sous le régime du scrutin uninominal, ce sont même les associations d'arrondissement qui, après avoir dressé des listes de candidats, déterminent, par un vote qu'on appelle du nom anglais « poll », l'ordre de présentation des candidats de la liste du parti.

Le gouvernement n'a pas à se mêler de la préparation des élections législatives. Sans doute, chaque ministre fait partie d'une association politique, sauf dans le cas où il a été choisi en dehors du Parlement, ce qui peut se produire en Belgique, mais ce qui n'arrive jamais en Angleterre ; il peut, en sa qualité de membre influent d'une association, participer à ses travaux, donner son avis et le faire prévaloir. Mais il ne possède, en réalité, aucun moyen de pratiquer ce que nous appelons, en France, la candidature officielle. Les fonctionnaires de l'Etat jouissent, d'ailleurs, en Belgique comme en Angleterre, d'une quasi-inamovibilité ; ils sont recrutés par voie de concours et les parlementaires n'interviennent ni dans leur nomination, ni dans leur avancement. S'ils sont libres de voter comme bon leur semble et même de ne pas dissimuler leurs opinions, ils ne doivent point prendre part à la propagande et aux luttes des partis ; ils ont le devoir, qu'ils acceptent par habitude et par intérêt, de ne se livrer publiquement à aucune manifestation d'ordre politique et électoral.

D'autre part, les pouvoirs locaux (assemblées provinciales, conseils de Comté et municipaux, etc...), sont à l'abri de toute ingérence politique. Si, en Belgique, les gouverneurs de province et les commissaires d'arrondissement sont nommés par le pouvoir central, ces hauts fonctionnaires n'ont rien de commun avec nos préfets et sous-préfets : leurs attributions sont

d'ordre purement administratif et n'ont d'autre objet que de surveiller l'observation des lois et d'aider les assemblées provinciales ou municipales à remplir leur tâche.

Sans doute aussi, et par une survivance des traditions du moyen âge, le gouvernement du Roi est, en Angleterre, officiellement représenté dans les Comtés par le Shériff. Mais les fonctions de ce haut personnage sont surtout honorifiques et décoratives ; il ne reçoit aucune rémunération et son rôle se borne à veiller au maintien de l'ordre public et à faire exécuter les jugements civils et criminels par l'entremise de Sous-Shériffs nommés à cet effet.

La décentralisation administrative est donc complète dans ces deux pays et les pouvoirs locaux sont absolument indépendants du gouvernement qui ne peut, par suite, exercer aucune pression sur les mandataires du suffrage universel.

La distinction très nette entre le pouvoir central et le pouvoir local offre l'avantage considérable de ne pas mêler les questions de clocher aux problèmes d'intérêt général. Dans les élections législatives, les programmes de chaque parti ne renferment que des projets d'intérêt national et ne font allusion qu'aux grandes questions de politique intérieure et extérieure à l'ordre du jour. Il est à remarquer que les programmes défendus par les candidats ont une tendance de plus en plus marquée à laisser de côté tous les problèmes d'ordre purement politique ; ils renferment surtout des réformes d'ordre financier, économique et social.

En résumé, en Belgique et en Angleterre, la pratique du suffrage universel, les mœurs et les luttes électorales ne ressemblent point aux nôtres et, pour les comparer, il faut tenir le plus grand compte des différences essentielles qui les séparent et dont voici, dans les grandes lignes, les traits principaux :

Nulle ingérence du gouvernement et de ses fonctionnaires dans les élections ; impossibiblité d'user des procédés de candidature officielle.

Indépendance et autonomie des pouvoirs locaux sur lesquels le gouvernement ne peut exercer aucune action politique.

Propagande active et continue des partis organisés en vue de conquérir des suffrages en faveur de programmes assez larges pour grouper des adhérents aussi nombreux que possible.

Liberté complète assurée à chaque citoyen de voter comme bon lui semble ; garanties légales et d'une efficacité certaine du secret du vote et de la sincérité des opérations électorales.

CHAPITRE PREMIER

Les élections législatives en Belgique

L'ORGANISATION DES PARTIS

Les deux partis historiques de la Belgique, le parti catholique et le parti libéral, ont commencé à se former une dizaine d'années après la proclamation de l'indépendance du Royaume (1831). Cette organisation n'a même été qu'assez rudimentaire sous le régime censitaire qui a duré, avec quelques modifications, jusqu'à la revision constitutionnelle de 1893 établissant le suffrage universel pour tous les citoyens âgés de 25 ans, mais attribuant un double vote aux pères de famille et, en outre, deux votes supplémentaires aux citoyens ayant acquis certains diplômes ou exercé certaines professions (1). La création du parti ouvrier belge, au congrès d'Anvers des 15 et 16 août 1885, devait avoir pour effet de contraindre les deux anciens partis belges à mieux s'organiser et se discipliner.

LE PARTI OUVRIER

Le Parti Ouvrier belge (P. O. B.) est un parti de classe. Il est curieux de rappeler que ses fondateurs n'ont pas voulu le désigner sous le nom de « socialiste », afin « de ne pas effrayer les ouvriers ». César de Paepe fit même, au premier congrès du parti (1885), la déclaration suivante : « Le mot socialiste fait peur à beaucoup d'ouvriers ; il est donc un obstacle. Si l'on mettait de l'eau dans son vin, on arriverait plus vite à la création d'un vaste parti ouvrier. » M. Vandervelde, à qui nous empruntons cette citation, explique dans son ouvrage bien connu (2) que le P. O. B. se distingue profondément du parti socialiste français.

En France, dit-il, le Parti, la Confédération Générale du Travail, l'Union Coopérative, les mutualités affirment jalousement leur indépendance. Tous ces

---

(1) La loi constitutionnelle de 1921 a supprimé le vote plural.
(2) Vers la souveraineté du Travail. — Le Parti Ouvrier Belge. — Bruxelles 1923.

groupements prétendent se suffire. Ils sont séparés par des cloisons étanches. Il n'y a entre eux, et encore, que des liens personnels.

En Belgique, par contre, toutes les formes de l'action prolétarienne s'entrelacent et se prêtent un mutuel appui. Pour les coopératives, comme pour les mutualités ou les syndicats, la neutralité est plutôt l'Ixception que la règle. Presque toutes les organisations ouvrières se placent sur le terrain de la lutte des classes. Il n'y a entre elles qu'une division du travail, et le Parti Ouvrier, lui-même, n'est pas autre chose, en somme, que la Fédération, le prolongement, dans l'ordre politique, des grandes fédérations de coopératives, de syndicats et de mutualités.

Ajoutons que, contrairement au S. F. I. O., le P. O. B. combat avec la dernière violence le parti communiste susceptible, d'après lui et non sans raison, « de faire le jeu de la réaction ».

De quelles méthodes de propagande se sert le P. O. B. ? Il cherche surtout à embrigader sous son drapeau les syndicats ouvriers, les coopératives et les mutualités et il y a, en grande partie, réussi. La Maison du Peuple, où sont installés les services du secrétariat, est d'ailleurs une coopérative ouvrière ; sur sa façade sont inscrits en lettres dorées les noms de ses organismes principaux : Bibliothèques, syndicats, ligues ouvrières, librairie, journaux, nouveautés, confections, etc... Ce vaste immeubble comporte, en outre, au rez-de-chaussée, un restaurant populaire et un bar où la consommation de l'alcool est interdite ; aux étages supérieurs, une grande salle de fêtes et de réunions.

Le secrétariat publie chaque année un gros volume qui donne les détails les plus étendus sur les institutions politiques et économiques du parti : le rapport du Conseil général, délégation centrale et permanente du parti ; le compte rendu du congrès annuel ; des tableaux de statistiques fort intéressants, etc... Nous lisons, notamment, dans le rapport sur l'exercice 1925, que le nombre des adhérents au P. O. B. payant une cotisation s'élevait, à cette dernière date, à 598.833 et le total des dépenses à 464.539 francs. Des fédérations ont été créées dans les 29 arrondissements de la Belgique et leurs délégués siègent au Conseil général ; de même, les centrales nationales professionnelles (la Fédération des Coopératives, les Fédérations des Mutualités, la centrale d'éducation ouvrière, la Fédération nationale de la jeunesse socialiste, le Comité d'action féminine), se tiennent en contact suivi avec le Conseil général dont ils reçoivent des « directives » et des publications de propagande. Les Fédérations d'arrondissement versent une partie de leurs cotisations au Conseil général — environ un cinquième. Au moment des élections, les ressources des organismes centraux et d'arrondissement augmentent : on peut évaluer à plusieurs millions les dépenses de propagande effectuées par le P. O. B. pendant la période électorale du mois de mai 1929.

Dans le but d'associer les « intellectuels » aux efforts de propagande des « ouvriers manuels », le Conseil général du P. O. B. a publié, en 1926, une brochure (1) des plus instructives sur les « œuvres ouvrières » et

(1) Les Intellectuels et le Parti ouvrier belge — Bruxelles 1926.

le résultat de la mise en pratique des théories du parti ouvrier.

L'effort politique du P. O. B. s'est traduit par la formation d'une *ligue ouvrière,* dans chaque commune de quelque importance, qui comporte des sections diverses : sociétés chorales, dramatiques, d'éducation physique et d'éducation ouvrière.

A Bruxelles et dans les grandes villes, explique cette brochure de propagande, où les plaisirs sont nombreux et variés, comparativement à des communes plus modestes, la vie des ligues ouvrières est moins intense ; mais en province, le parti, pour les affiliés, c'est tout. C'est là qu'on s'instruit et c'est là qu'on s'amuse. On est enfant du peuple, jeune garde et citoyen tour à tour; à tous les âges de la vie, on reçoit l'empreinte bienfaisante de l'organisation.

A côté de la cellule politique subdivisée, il y a le syndicat, la coopérative et la mutualité. Et cette quadruple forme de l'organisation est, elle aussi, une des plus intéressantes caractéristiques du mouvement ouvrier belge.

Au-dessus de ces cellules diverses et multiples, il y a la Fédération d'arrondissement, le Comité Central des Jeunesses, le Comité d'Action féminine, la Fédération Nationale des Conseillers communaux et provinciaux.

Il y a, enfin, les grands organismes du mouvement ouvrier : la Commission syndicale, l'Office Coopératif et l'Union Nationale des Fédérations des Mutualités socialistes.

Au sommet de ces organismes locaux, le Conseil général et son bureau, dont le secrétaire général dirige tous les services administratifs, exercent sur la propagande générale une action continue et vigilante. On peut comparer ce Conseil général au Comité exécutif de nos associations politiques parisiennes dont l'activité est très inférieure à celle du parti ouvrier belge.

Le P. O. B., qui ressemble à ce point de vue au parti du Travail anglais, recrute, en effet, des adhérents dans les syndicats ouvriers, les coopératives et les mutualités qui s'inspirent de ses doctrines. Ses groupements politiques, économiques et sociaux se confondent dans une action commune, tandis que, en France, ils gardent jalousement leur autonomie et dispersent leurs forces dans de multiples associations indépendantes.

Les groupements syndicaux de la Belgique comptent environ 600.000 membres, mais beaucoup sont restés affiliés au parti catholique. La Centrale métallurgique, la plus puissante, réunit une centaine de milliers d'adhérents ; elle possède des ressources importantes et subventionne assez largement les œuvres sociales. Les mineurs, les ouvriers du bâtiment, des textiles, des chemins de fer et des services publics, etc..., ont créé des syndicats de même nature.

L'effort coopératif est plus intéressant encore. Certaines coopératives ouvrières ont obtenu un succès remarquable : la Maison du Peuple de Bruxelles, le Vooruit de Gand, le Progrès de Jolimont, l'Union des coopératives de Charleroi, etc... Le produit des ventes des coopératives s'est élevé à 416 millions dans les 1.050 communes, sur un total de 2.638, qui comportent des coopératives et la valeur des dépôts et épargnes atteint 191 mil-

lions (1). Mais deux organismes nouveaux, le « Comptoir de Dépôts et de Prêts » et la « Prévoyance sociale » offrent un intérêt tout particulier. Le Comptoir des dépôts est une banque comme toutes les autres, qui reçoit des dépôts de fonds et accorde des ouvertures de crédit aux œuvres économiques et sociales du P. O. B. Le Prévoyance sociale est une société coopérative d'assurances sur la vie, l'incendie et les accidents. Son capital social est de 3.184.800 francs ; il a été souscrit par les coopératives et le placement de ces fonds se fait dans les œuvres du parti.

L'effort mutualiste se manifeste sous forme de mutualités locales et régionales et, en dernier lieu, par l'Union des mutualités. Les mutualités socialistes s'appliquent, surtout depuis la guerre, à lutter contre les maladies, en organisant des cliniques, des hôpitaux, des maisons de convalescence, etc...

Enfin, l'effort intellectuel s'attache à l'éducation de la classe ouvrière qui se poursuit dans la « Centrale d'éducation ouvrière » et « l'Ecole ouvrière supérieure ». Les Comités locaux d'Education ouvrière organisent également des cours et des conférences sur l'histoire du mouvement ouvrier, l'action syndicale et coopérative, les doctrines économiques, la législation sociale, le marxisme, etc...

On ne pourrait que faire l'éloge de toutes ces institutions ouvrières créées, organisées et subventionnées au besoin par le P. O. B., si elles ne poursuivaient que des desseins politiques, sociaux et économiques d'une portée véritablement pratique. Mais elles y ajoutent la propagande des théories socialistes plus ou moins inspirées de Karl Marx qui s'affirment, en dernière analyse, par un appel à la lutte des classes. Les rêveurs plus ou moins inoffensifs qui propagent les soi-disant doctrines du socialisme international et du collectivisme allemand n'ont jamais rien compris à la mentalité des hommes et des femmes qui travaillent, à leur souci naturel de l'intérêt personnel qui les pousse légitimement à accroître leur bien-être. Ils comprennent encore bien moins la nécessité du capital, qui ne peut se former que par l'épargne individuelle, pour augmenter la production et la richesse, faire baisser les prix et permettre une consommation plus étendue. L'accroissement des capitaux épargnés est la condition du progrès social et, sans l'apport du capital, l'ouvrier ne pourrait trouver l'emploi de ses bras.

Au surplus, il ne semble guère que l'ouvrier belge se préoccupe beaucoup de théories nuageuses et d'ailleurs abandonnées, en fait, par la plupart des socialistes. Ce qui intéresse le travailleur de ce pays, c'est son bien-être et celui de sa famille. Or, il jouit, à l'heure actuelle, d'un « standard of life » sensiblement supérieur à celui de l'avant-guerre. Les salaires n'ont point été diminués par la dévaluation

(1) Résultat du recensement des coopératives en 1925 (rapports au Conseil général du P. O. B. au congrès de juin 1926).

monétaire ; ils se sont adaptés à la valeur nouvelle du franc ou, ce qui est la même chose, au niveau de l'indice des prix huit fois plus élevé qu'avant 1914. La femme a pris, au cours des hostilités, des habitudes de travail qu'elle a conservées. La loi sur la durée du travail, réduite à huit heures, laisse à l'ouvrier et à sa famille assez de loisirs pour augmenter ses ressources, par exemple en cultivant son jardin potager. Enfin, et surtout, la restriction de la vente de l'alcool l'a obligé à diminuer ses dépenses et à pouvoir employer ses salaires à vivre plus largement. Et c'est précisément cette amélioration continue du sort des travailleurs qui détourne l'ouvrier de la propagande socialiste. Grâce à l'essor économique de la Belgique, le nombre des « révoltés » diminue, de même que le nombre des électeurs socialistes.

Le programme du P. O. B. aux élections générales du 26 mai était relativement des plus modestes. Il comportait les articles principaux que voici : la prorogation de la loi sur les loyers, l'augmentation des pensions de retraite pour la vieillesse et la réduction à six mois de la durée du service militaire ; la démocratisation et la réduction des impôts (contrôle plus sévère des déclarations relatives à la surtaxe et aux successions, etc...) ; protection et extension du domaine collectif et des régies ; encouragement aux constructeurs de maisons à bon marché ; surveillance et contrôle des trusts et des cartels ; organisation de l'enseignement professionnel technique ; revision des baux à ferme dont la durée devait être portée à neuf ans ; assurances sociales générales ; relèvement des salaires et consécration légale des salaires minima ; extension du système des délégués ouvriers et employés à l'organisation de l'inspection du travail, etc...

De la « déclaration de principes » qui figure en tête du programme du parti, c'est-à-dire « la transformation du régime capitaliste en régime collectiviste », il n'a guère été question. Le programme défendu par le P. O. B. avait plutôt un caractère de socialisme d'Etat que de socialisme collectiviste. L'un des chefs du P. O. B. nous a du reste déclaré formellement que « lorsque son parti occuperait le pouvoir en toute indépendance et avec l'appui d'une majorité parlementaire homogène, il ne commettrait *aucune illégalité* et ne se livrerait à aucune *expropriation* ; qu'il continuerait à lutter avec la dernière énergie contre le communisme », Par contre, il n'hésiterait pas à accroître les impôts directs et l'impôt sur les successions qui frappaient trop légèrement à son avis les classes les plus fortunées, afin d'augmenter les ressources de l'Etat destinées à réaliser des réformes sociales. A quoi les libéraux et les catholiques ont répondu du reste que l'exagération des impôts sur les « riches » équivalait à une expropriation.

Quoi qu'il en soit, la situation et l'organisation du P. O. B. sont très fortes. S'il ne possède pas encore la majorité absolue dans le pays, il s'efforce de la conquérir. Sa participation au pouvoir pendant la législature de 1924-29 l'avait un peu affaibli ; s'il a cru avec raison faire un acte de courage en s'unissant aux autres par-

tis pour sauver la monnaie belge d'une débâcle et s'il a même secondé les efforts de M. Francqui, pour assurer la stabilité du franc, il a recouvré, après avoir repris sa liberté d'action, une popularité beaucoup plus grande auprès des « militants » de la classe ouvrière. Cela veut dire que ces « militants » ne songent pas à désarmer.

LE PARTI CATHOLIQUE

L'organisation du parti catholique belge n'est pas moins puissante que celle du P. O. B., sans avoir toutefois la même cohésion. Lui aussi s'efforce d'attirer les « classes ouvrières » sous son drapeau en fondant des syndicats, des coopératives et des mutualités. Il a publié une brochure intitulée : *chiffres et données qu'il faut connaître,* dans laquelle il affirme que l'effectif des syndicats socialistes a baissé de 698.000 membres en 1921 à 530.000 en 1927. Par contre, « les syndicats chrétiens sont en progression, malgré les brimades que leur infligent souvent les syndicats socialistes » : ils comptaient 133.000 membres à la fin de 1925, 145.000 à la fin de 1926 et 155.000 à la fin de 1927. « Les chiffres de 1928 ne sont pas encore connus, mais ils s'établiront aux environs de 175.000. »

Le parti ouvrier et le parti catholique se livrent à une propagande acharnée dans le but de grossir les effectifs de leurs syndicats. Le P. O. B. sait du reste qu'il ne peut accroître ses forces électorales qu'en détournant les ouvriers des syndicats chrétiens et en les enrôlant dans les siens ; le parti catholique a évidemment raison de penser qu'il doit agir de la même manière, en attirant de son côté les syndicalistes socialistes. Il se produit donc entre les deux camps opposés une concurrence et une rivalité bien légitimes pour embrigader les syndicats dans leurs partis respectifs. Et il est évident que si cette lutte offre certains inconvénients au point de vue de l'apaisement social, elle assure aux syndicats ouvriers des deux groupes de sérieux avantages matériels. Chaque parti doit nécessairement les encourager et les aider par des subventions, des fondations, des secours contre la maladie et le chômage, des coopératives et des mutualités nouvelles. Et c'est, en effet, ce qui se produit. Le parti catholique est à la fois riche et actif. Secondé dans ses œuvres sociales par un clergé dévoué à ses intérêts et dans sa propagande par des jeunes gens dont la foi religieuse est le plus fort des stimulants, il défend ses positions avec une activité des plus remarquables. Les concours désintéressés ne lui font jamais défaut et il poursuit sans se lasser des desseins qu'il ne dissimule pas : conserver le pouvoir au parti catholique et conquérir des adhérents à sa politique par une action continue sur le suffrage universel.

Le parti catholique a fondé, comme le P. O. B., dans chaque province, chaque arrondissement et chaque commune, des comités qui se rattachent à son association centrale située dans le superbe immeuble de la rue des Marais qui s'appelle « Patria ». Beaucoup plus « confortable » que la Maison du Peuple, Patria est aménagé de la manière la plus pratique ; le café et la grande salle des fêtes occupent le rez-de-chaussée, et les di-

vers services de propagande, les étages supérieurs. L'Association catholique de Bruxelles est installée dans le même immeuble, tandis que la « Centrale sociale Patria » en occupe un autre dans la rue du Boulet.

L'Association Catholique de Bruxelles comprend 16.000 membres individuels, 10.000 mutualistes, des coopérateurs syndiqués, groupements féminins, écoles professionnelles et autres. Sa boulangerie coopérative populaire produit 4.500.000 kilos de pain par an. Aux élections générales du 26 mai 1929, cette association a déposé à la poste centrale le contenu de 11C camions automobiles en imprimés, brochures, affiches et journaux. Il a fallu 20 camions pour transporter les manifestes sous enveloppe ; 20 autres pour le premier numéro de la « Voix du Peuple » et 20 autres pour le second numéro ; 20 pour l'expédition d'un million de cartes postales et 30, enfin, pour les affiches illustrées et autres.

La préparation des enveloppes destinées aux 360.000 électeurs du collège de Bruxelles a été faite, pendant un mois de travail, par 60 femmes, et 400 dames, occupées pendant sept jours, ont été employées à remplir les enveloppes contenant un manifeste et deux modèles de bulletins de vote.

Ces chiffres donnent une idée des efforts de propagande du parti catholique dans une seule circonscription. Ce qui complique la diffusion des tracts, des affiches et des journaux électoraux, c'est la nécessité de les présenter à la fois en langue française et en flamand. Ce n'est pas tout. Un journal hebdomadaire flamand a été servi pendant un an aux électeurs de la partie rurale de l'arrondissement de Bruxelles. La *Voix du Peuple* a été publiée dans les deux langues pendant toute la période électorale et tirée à 276.000 exemplaires par semaine. Une publicité lumineuse, installée place de la Bourse, a fonctionné chaque heure de nuit pendant 45 minutes. Deux voitures automobiles ont été équipées avec haut-parleur pour faire entendre au public des discours et des morceaux de musique. 300.000 affiches illustrées en douze types différents ont été apposées sur les murs de toute la circonscription et leur reproduction, en format réduit, tirée à 1.100.000 exemplaires, a été mise à la disposition des journaux. Deux grands concerts orchestraux et choraux ont été organisés à Patria pour radio-diffusion « avec commentaires de circonstance ». Un film anti-communiste, « Bolchevisme », a été projeté dans les cinémas. Est-il besoin d'ajouter que de nombreux meetings ont été organisés dans l'agglomération et la partie rurale de l'arrondissement de Bruxelles ?

Ce qu'il y a eu de plus remarquable dans cette propagande intensive, c'est qu'elle a été faite, le plus souvent, par des agents des deux sexes à titre gratuit. Les dirigeants de l'association catholique de Bruxelles ont consacré la majeure partie de leur temps, pendant la période électorale, à défendre les idées de leur parti, sans recevoir la moindre indemnité. Ils ont agi sous l'impulsion de ce noble sentiment qui consiste à remplir un devoir politique et social dans ce qu'ils croient être l'intérêt général du pays et l'on ne saurait trop rendre hommage à tant d'efforts.

LE PARTI LIBERAL

Enserré entre deux grandes organisations politiques qui luttent l'une contre l'autre avec tant de vigueur et de persistance, le parti libéral n'a pas défendu, dans le passé, son programme et ses idées avec la même activité. Il se compose cependant de l'élite intellectuelle, financière et industrielle du pays. Il compte à sa tête des hommes de premier ordre. M. Francqui, qui est l'auteur de la restauration monétaire, appartient au parti libéral, de même que l'aimable et habile ministre des Affaires étrangères, M. Paul Hymans, qui a présidé avec tant d'éclat, à Genève, l'une des assemblées générales de la Société des Nations. Le gouverneur de la Banque Nationale de Belgique, M. Franck, est un ancien député libéral d'Anvers. Un parti du Centre, de juste milieu, comme le parti libéral, ne soulève point les passions populaires au même degré que les autres ; ses échecs aux élections antérieures l'avaient du reste affaibli et un peu découragé. Mais il s'est appliqué, en vue des élections de 1929, et non sans succès, à se réorganiser et à faire des efforts de propagande plus énergiques. Doué d'un prestige certain aux yeux du public, ayant rendu des services éminents à son pays aux périodes difficiles de l'après-guerre et de la crise monétaire, il est appelé à jouer un rôle indispensable au maintien de la paix sociale et au développement économique de la Belgique.

Séparé du parti catholique au point de vue confessionnel, il n'en est pas moins partisan de la liberté de conscience et des cultes, mais aussi de la suprématie du pouvoir civil. Le parti libéral belge n'a pas seulement sa raison d'être : il est en politique un élément de conciliation et de pondération. Convaincu que le succès du P. O. B. serait un obstacle au relèvement financier et économique de la Belgique, il n'a pas hésité à collaborer avec le parti catholique et à partager ses responsabilités en acceptant plusieurs portefeuilles dans le cabinet Jaspar. Il a été certainement récompensé de son attitude patriotique par l'accroissement de sa force électorale que ses efforts de propagande ont, d'autre part, contribué à favoriser.

Dans une intéressante brochure, qui s'intitule le *Vade-mecum* du propagandiste libéral, il est rappelé que, dans le passé, l'action démocratique du parti n'a cessé de s'affirmer par l'initiative et le vote de la plupart des lois sociales en vigueur : lois sur les sociétés de secours mutuels, les conseils de prud'hommes, l'abolition des octrois, la Caisse générale d'épargne et de retraites, le droit de coalition des ouvriers, les habitations ouvrières, etc... Son programme consiste aujourd'hui à poursuivre le progrès social par des encouragements à l'initiative privée et un minimum d'intervention étatiste ; à préparer un projet sur les Assurances sociales (maladie, invalidité, vieillesse, décès prématurés, accidents) avec la collaboration des pouvoirs publics, des employeurs et des assurés ; à porter remède à la crise des loyers par la construction d'habitations à bon marché. Les réformes administratives et scolaires, fiscales et agricoles sont développées dans le programme du parti avec une remarquable précision. Notons que, en matière de politique extérieure, les congrès libéraux se sont nettement prononcés en faveur du « maintien d'une entente politique

étroite entre la France et la Belgique et avec la Grande-Bretagne dont la sécurité et l'indépendance sont menacées, quand sont compromises la sécurité et l'indépendance de la Belgique et de la France ». M. Paul Hymans trouvera bien des occasions de rappeler cette vérité à ses collègues anglais.

L'organisation du parti libéral ressemble, sans être aussi forte, à celles du parti catholique et du parti ouvrier. Elle comporte à sa tête un Comité central permanent qui s'appelle le *Conseil National* et où figurent les députés et les sénateurs libéraux, les conseillers provinciaux et les délégués des associations d'arrondissements, etc... Comme les autres partis, il a créé des fédérations locales de propagande ; des ligues de mutualités et de syndicats ; des groupements féminins, des sociétés scolaires et post-scolaires, des associations artistiques, des coopératives et des sociétés d'épargne, des cercles et des œuvres de bienfaisance, etc... La nomenclature de tous les groupements et de leurs chefs figure dans un annuaire de près de quatre cents pages ; la même publication donne les noms des conférenciers libéraux et des journaux qui défendent la politique du parti.

Le régime électoral de la Belgique obligeait, au surplus, le parti libéral, comme les deux autres, à fortifier sans cesse son organisation et notamment ses fédérations d'arrondissement qui choisissent leurs candidats et les présentent sur des listes communes dans un ordre de préférence que les électeurs sont invités à respecter. La fédération libérale de Bruxelles, qui est la plus importante en raison du nombre des députés à élire, comprend 12.000 membres actifs, et, en outre, des unions professionnelles libérales, des mutualités, des groupes d'arts d'agrément. Elle a fait placarder une multitude d'affiches et distribuer d'abondantes circulaires. Elle a imaginé des procédés inédits de propagande électorale : des cannes-réclame qui faisaient apparaître par un déclic les quatre mots de circonstance : « Votez pour les libéraux ! » ; des ballons pour enfants portant le numéro de la liste libérale ; des projections de films cinématographiques suivies d'une brève causerie. Dans la matinée du vote, un avion a survolé Bruxelles et lancé un million de circulaires ; bien entendu, l'avion était orné d'une large affiche attirant les regards de la foule : « Votez pour les libéraux ! »

Sans doute, ces méthodes de propagande n'ont pas été inutiles et les éloquents discours prononcés par les chefs du parti libéral, au cours de la période électorale, n'ont pas été, non plus, sans effet. Mais, à notre avis, le réveil du parti libéral, qui seul de tous les autres a gagné des sièges le 26 mai, a été surtout favorisé par l'essor économique et financier du pays, auquel il avait pris une part prépondérante. La comparaison s'imposait entre la situation si dangereuse de la Belgique au cours des élections générales de 1925 et la situation prospère qui s'accusait pendant la période électorale de 1929. A quoi bon changer quand on s'aperçoit que tout va aussi bien que possible et mieux surtout qu'on ne pouvait l'espérer ? Le nombre des mécontents diminue de jour en jour et la politique suivie par la concentration catholique-libérale recueille des adhésions de plus en plus fortes. Il n'y a pour ainsi dire plus, en Bel-

gique, de parti communiste et il est juste de reconnaître que la « guerre au couteau » que lui a faite le P. O. B. n'a pas peu contribué à le mettre hors de combat.

*
**

Les trois partis principaux de la Belgique ne ressemblent point aux nôtres, non seulement parce qu'ils sont unis et étroitement disciplinés, mais parce qu'ils ont des programmes sensiblement différents. Tout au plus pourrait-on rapprocher du parti libéral belge l'*alliance démocratique* présidée, chez nous, par M. Antony Ratier, car l'un et l'autre sont hostiles aux partis d'extrême-droite et d'extrême-gauche. Mais le parti catholique n'a qu'un rapport assez lointain avec la Fédération Républicaine et le P. O. B. est encore bien plus éloigné du S. F. I. O., puisqu'il s'attaque avec violence au parti communiste qu'il considère comme son pire ennemi et que, d'autre part, il entend conserver sa pleine et entière autonomie au triple point de vue politique, économique et social.

Par contre, un quatrième parti, en voie fâcheuse de recrudescence, présente une certaine analogie avec le parti autonomiste alsacien. Nous voulons parler des démagogues qui, dans les Flandres, s'intitulent « frontistes », se séparent du parti catholique et ont la prétention de rester exclusivement des « flamands ». Aidé par le bas clergé qui viole les prescriptions des évêques, le parti frontiste ne constitue pas encore une menace sérieuse contre l'unité nationale ; par ses exagérations, sa propagande ardente, son parti-pris, d'ordre religieux, contre la langue française, il n'en est pas moins un danger dont le parti catholique et les deux autres ont raison de se préoccuper.

Il est fort difficile, dans les Flandres comme en Alsace, de lutter contre des sentiments et des croyances que la raison est impuissante à détruire. Il faut beaucoup de temps, d'efforts et de précautions pour changer la mentalité de citoyens qui n'obéissent qu'à des impulsions irréfléchies. Si les méthodes employées jusqu'ici ont été à peu près inopérantes, cela veut dire qu'il faut s'attaquer avec mesure à ces sentiments et à ces croyances dont l'expérience est seule capable de démontrer l'absurdité. C'est donc un mal qu'il faut subir en attendant qu'on puisse le guérir par des moyens de persuasion appropriés et sans avoir jamais recours à des mesures de violence qui n'ont d'autre résultat que d'exaspérer les fanatiques.

LE MECANISME ELECTORAL

Aux termes de la Constitution belge, « les députés à la Chambre des Représentants sont élus directement par les citoyens âgés de vingt-et-un ans accomplis, domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi. Chaque électeur n'a droit qu'à un vote... Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine... Le vote est obligatoire et secret... La loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population ; ce nombre ne peut excéder

la proportion d'un député par 40.000 habitants... Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans ».

Les collèges électoraux sont formés dans chaque province par les « arrondissements administratifs » divisés à leur tour, pour les opérations du scrutin, en « cantons électoraux ».

La *province d'Anvers* comporte trois arrondissements administratifs : Anvers, Malines et Turnhout et nomme 24 députés.

La province de *Brabant* comporte trois arrondissements : Bruxelles, Louvain et Nivelles, et nomme 37 députés.

La *Flandre occidentale,* huit arrondissements : Bruges, Courtrai, Dixmude, Furne, Ostende, Roulers, Thielt et Ypres, et nomme 22 députés.

La *Flandre orientale,* cinq arrondissements : Alost, Audenarde, Eecloo, Gand, Saint-Nicolas, et nomme 28 députés.

La province du *Hainaut,* six arrondissements : Ath, Charleroi, Mons, Soignies, Thuin, Tournai, et nomme 31 députés.

La province de *Liége,* quatre arrondissements : Huy, Liége, Verviers, Waremme, et nomme 23 députés.

La province de *Limbourg,* trois arrondissements : Hasselt, Maeseyck, Tongres, et nomme 7 députés.

La province de *Luxembourg,* cinq arrondissements : Arlon, Bastogne, Marche, Neufchâteau, Virton, et nomme 6 députés.

La province de *Namur,* trois arrondissements : Namur, Dinant, Philippeville, et nomme 9 députés.
Soit au total : 187 députés.

Le Recueil des lois électorales belges coordonnées et annotées a été publié par M. Alfred Delcroix, directeur général honoraire au Ministère de l'Intérieur et de l'Hygiène (1). Cet ouvrage va nous permettre de résumer et de commenter l'ensemble des dispositions relatives aux élections à la Chambre des représentants.

La revision des listes électorales. — La liste des électeurs est permanente, « sauf les modifications à y apporter lors de la revision » qui a lieu « tous les deux ans ».

Cette liste comprend, outre les citoyens remplissant les conditions rappelées plus haut : 1° les veuves non remariées des militaires morts au cours de la guerre avant le 1er janvier 1919 ; 2° les veuves non remariées de citoyens belges fusillés ou tués à l'ennemi au cours de la guerre ; 3° les femmes condamnées à la prison ou détenues préventivement au cours de l'occupation ennemie pour des motifs d'ordre patriotique. Si les veuves comprises dans les deux premières catégories sont décédées, leurs mères, si elles sont veuves, ont le droit de voter et sont inscrites sur les listes électorales.

La revision des listes électorales comporte diverses opérations assez

(1) Librairie administrative E. Guyot. — Bruxelles 1929.

longues. Chaque année, dans la première quinzaine de juin, le collège des bourgmestre et échevins (maire et conseillers municipaux) fait afficher un avis invitant tout citoyen à produire avant le 1er juillet les titres de ceux qui, n'étant pas inscrits sur les listes en vigueur, ont le droit d'y figurer. Le même collège procède à la revision jusqu'au 20 septembre : il maintient ou inscrit sur les listes électorales les citoyens qui, ayant le 1er juillet et depuis six mois leur domicile dans la commune, remplissent les conditions de l'électorat. Chaque électeur doit faire, s'il change de résidence, une déclaration de transfert qui lui permet de réclamer à l'administration de sa nouvelle résidence, son inscription.

Arrêtés provisoirement le 20 septembre, les listes sont adressées au commissaire d'arrondissement, ou commissaire du gouvernement dont les fonctions, analogues à celles de nos sous-préfets, sont d'ordre exclusivement administratif. Ce commissaire publie, après réception des listes définitives, la liste rectificative dans le cas où les radiations ordonnées n'auraient pas été opérées par le Conseil municipal.

Le dépôt des listes provisoires arrêtées le 20 septembre a été, d'autre part, porté à la connaissance des citoyens par un avis qui les invite à adresser au collège des bourgmestre et échevins, au plus tard le 20 novembre et séparément pour chaque électeur, les réclamations auxquelles les listes pourraient donner lieu. Les réclamations, écrites ou verbales (si l'électeur ne sait pas écrire) sont reçues soit au secrétariat de la commune, soit au commissariat de l'arrondissement ; il en est donné récépissé. Le 25 novembre au plus tard, les administrations communales reçoivent les réclamations et les pièces justificatives et doivent statuer, au plus tard le 10 décembre, en séance publique. Les listes sont donc définitivement closes le 10 décembre. La liste des électeurs nouvellement inscrits est dressée sous la même forme que la liste provisoire. Il va de soi que les radiations ont été notifiées aux intéressés.

Toute personne qui en a fait la demande, au plus tard le 1er juillet, peut se procurer, pour une somme modique, des copies des listes électorales, des listes provisoires et des listes supplémentaires.

Les recours peuvent être exercés devant la *Cour d'appel* du ressort par tout citoyen indûment inscrit, omis ou rayé et même par tout individu jouissant de ses droits civils et politiques, dans l'arrondissement où il a sa résidence habituelle. Les recours sont remis aux Commissariats d'arrondissement qui en dressent les listes ; ils doivent être déposés au plus tard le 25 janvier. Le 9 mars suivant, les dossiers sont adressés au greffier en chef de la Cour d'appel par le commissaire d'arrondissement ; les recours peuvent donner lieu à enquête, mais ils doivent être jugés toutes affaires cessantes. Enfin, le procureur général près la Cour d'appel peut faire un recours, contre les arrêts rendus, devant la Cour de cassation qui renvoie, s'il y a lieu, l'affaire devant une autre Cour saisie dans le délai de huit jours.

Le 23 avril, les greffiers des Cours d'appel transmettent un état des arrêts passés en force de chose jugée, au commissariat d'arrondissement qui rectifie les listes électorales conformé-

ment à ces arrêts et aux indications données ; il les fait mettre à exécution avant le 1er mai. Enfin, les administrations communales reçoivent également, au plus tard le 1er juillet, des greffiers des Cours d'appel, copie complète des arrêts définitifs ; toutefois, à dater du 1er mai, les élections se font d'après les listes revisées et il ne peut y être fait d'autres changements que ceux résultant d'arrêts n'ayant pas été rendus assez tôt pour être mis à exécution avant le 1er mai.

L'entrée en vigueur des listes électorales revisées n'a donc lieu que le 1er mai de l'année qui suit celle de la revision commencée le 1er juillet précédent et dont les opérations ont, par suite, duré dix mois. C'est sans doute un peu long, mais les mesures prises assurent une revision aussi parfaite que possible des listes électorales. Elles ont pour objet, on le voit, d'associer tous les citoyens à une œuvre aussi importante et de permettre, notamment aux associations politiques, d'en contrôler tous les détails.

Nous n'avons cité du reste que les dispositions essentielles des lois relatives à la revision des listes électorales. Ajoutons seulement que les sous-officiers, caporaux et soldats ne peuvent être inscrits sur les listes, sauf les rengagés et les gendarmes, les employés de l'armée non soumis au service actif, les membres du service de secours, docteurs, pharmaciens ou vétérinaires. Les officiers et assimilés sont, par conséquent, électeurs. Ceux des militaires, ayant le droit de suffrage et en résidence dans les régions occupées, votent par correspondance.

En ce qui touche les électeurs figurant sur les listes électorales, mais qui ont changé de résidence depuis l'époque où elles ont été dressées, ils doivent voter dans la commune de leur résidence antérieure et ils ont même droit au parcours gratuit en chemin de fer pour se rendre au scrutin.

LA SINCERITE ET LE SECRET DES VOTES

Les élections à la Chambre des Représentants ont lieu, on le sait, au scrutin de liste, et, aux termes mêmes de la Constitution belge, par un système de représentation proportionnelle dont une loi ordinaire peut changer les modalités, mais qu'une revision de la constitution pourrait seule permettre de transformer en scrutin majoritaire. Or, la procédure de la revision est réglée par l'article 131 de la constitution, ainsi conçu :

« Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71. Ces Chambres statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à revision. Dans ce cas, les Chambres ne peuvent délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents ; et nul ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

C'est en usant de cette procédure que les Chambres législatives ont ins-

titué, en 1893, le vote plural (1). Mais elles n'ont jamais songé à demander la revision de l'article 48 relatif à la R. P. qui est aujourd'hui acceptée par tous les partis. D'autre part, la constitution des collèges est, pour chaque province, réglée par la loi qui a divisé chaque province en plusieurs arrondissements dont le nombre des représentants à élire « ne peut excéder la proportion d'un député sur 40.000 habitants ».

Les arrondissements administratifs, qui forment les collèges électoraux, sont divisés en cantons électoraux dont la composition et le chef-lieu sont déterminés par un arrêté royal. Le canton électoral est, à son tour, divisé en sections de vote, et en bureaux de dépouillement comprenant trois bureaux de vote, ou deux seulement, si le nombre de ces bureaux n'est pas exactement divisible par trois.

Le recensement général des votes a lieu au bureau principal de l'arrondissement, présidé par un magistrat et dont les attributions sont d'une extrême importance. C'est, en effet, ce bureau principal qui reçoit les actes de présentation des candidats, détermine la composition des bureaux de dépouillement et du recensement général des votes. Comme, en outre, les listes de candidats peuvent se grouper ou s'apparenter dans chaque province, en vue de la répartition provinciale d'un certain nombre de sièges — ce que nous appellerions l'utilisation provinciale des restes — le bureau principal siégeant au chef-lieu de la province devient un *bureau central* chargé de la répartition complémentaire des mandats (2).

Rôle important du président du Bureau principal. — Le président du Bureau principal est obligatoirement le président du Tribunal civil de première instance ou, à son défaut, le juge qui le remplace. Vingt-six jours avant l'élection, ce président fixe les lieux et heures auxquels il recevra les présentations des candidatures qui doivent être remises vingt-et-un jours avant la date du scrutin et doivent être signées par cent électeurs. Ces listes, complètes ou incomplètes, comprennent les noms des candidats *effectifs* appelés à siéger s'ils sont élus, et les noms des candidats *suppléants* appelés à remplacer les députés décédés ou démissionnaires.

Dans le cas, qui ne s'est pas encore produit, où il ne serait présenté qu'une liste comprenant un nombre de candidats égal à celui des députés à nommer, tous seraient proclamés élus sans scrutin.

---

(1) Il est toutefois à noter que, en 1919, après l'armistice, on n'a pas eu recours à la procédure prévue par l'article 131 de la Constitution. Les Chambres élues avant la guerre ont d'emblée voté une loi (du 9 mai 1919), instituant un corps électoral spécial en vue de la nomination d'assemblées constituantes. L'accord patriotique était d'ailleurs complet et la Constituante n'a fait que reproduire les dispositions de la loi de 1919 sur les élections législatives.

(2) Nous expliquerons plus loin le mécanisme de la répartition des sièges entre les listes groupées et non groupées.

Après avoir constaté la régularité des présentations, sans avoir à se préoccuper des conditions d'éligibilité dont la Chambre des Représentants est seule juge, le président du Bureau principal fait imprimer, aux frais de l'Etat, sur un bulletin officiel, les listes de candidats rangés en colonne et classés dans l'ordre déterminé par le tirage au sort : liste numéro 1, liste numéro 2, etc... Il en résulte que les listes des partis portent, dans les divers collèges, un numéro différent : il serait évidemment plus simple d'attribuer par voie de tirage au sort un même numéro aux listes de chaque parti pour l'ensemble des circonscriptions. Le format du bulletin, la couleur du papier, etc.., sont réglés par la loi.

Les bulletins de vote officiels sont envoyés sous enveloppe aux présidents des sections de vote. C'est encore le même bureau principal qui procédera, après avoir reçu les feuilles de dépouillement, au recensement général des votes et, si certaines listes se sont groupées, il transmettra le résultat du recensement au Bureau principal du chef-lieu de la province, devenu *bureau central* pour la répartition complémentaire des sièges.

Bureaux de vote. — Les électeurs reçoivent une lettre de *convocation* par les soins de la municipalité qui les invite à voter dans la section dont ils font partie. Cette convocation individuelle leur est délivrée par un agent de police en échange d'un récépissé signé par eux. Les lettres qui n'ont pas été délivrées, en raison de l'absence du destinataire ou pour tout autre cause, sont remises au bureau de vote. Mais l'électeur qui a perdu sa lettre de convocation ou qui ne l'a pas reçue, n'en est pas moins admis à voter sur présentation de sa *carte d'identité* (restée obligatoire depuis l'occupation allemande) qui contient son nom, son adresse, la désignation de sa profession et sa photographie.

Les Présidents des sections de vote sont désignés, dans chaque canton, par le magistrat présidant le premier bureau du chef-lieu (le juge de paix ou son suppléant). Le bureau de la section se compose, outre le Président, de quatre assesseurs, pouvant être remplacés par quatre suppléants, et d'un secrétaire. Le Président choisit d'avance ces assesseurs parmi les huit électeurs les moins âgés de la section, ayant au moins trente ans le jour du vote et sachant lire et écrire. Un témoin ou un témoin suppléant, choisi par chaque liste de candidats, assiste aux opérations du vote.

Avant l'ouverture du scrutin, le Président s'assure que toutes les dispositions de la loi, relatives au matériel et à l'installation du bureau, ont été remplies (nombre et emplacement des isoloirs, etc...) puis il ouvre l'urne et fait constater qu'elle ne contient aucun bulletin. Il brise ensuite les cachets de l'enveloppe contenant les bulletins de vote officiels, et s'assure que le nombre de ces bulletins correspond à l'indication de l'enveloppe. Chaque bulletin est estampillé à une place déterminée par voie de tirage au sort, soit au centre, soit à gauche ou à droite, en bas ou en haut. Cette disposition a pour but d'empêcher qu'un bulletin de vote préparé d'avance soit déposé dans l'urne.

Le bulletin estampillé est remis par le Président à l'électeur qui se dirige vers l'isoloir pour noicir au crayon la case de tête de la liste qu'il choisit ou la case placée à côté du nom de chaque candidat. En d'autres termes, il peut voter soit pour la liste dans l'ordre de présentation, soit pour un candidat de cette même liste. Mais comme il n'a droit qu'à un seul vote, il ne pourrait pas, sous peine d'annulation de son bulletin, émettre plusieurs votes de préférence. Il peut toutefois émettre un vote de préférence en faveur d'un candidat suppléant appartenant à la liste qu'il a choisie et non à une autre liste. S'il émettait un vote nominatif en faveur d'un candidat effectif et d'un candidat suppléant appartenant à deux listes différentes, son bulletin serait nul (1).

Au sortir de l'isoloir, l'électeur dépose son bulletin dans l'urne sous les yeux du président et les opérations se poursuivent.

L'électeur qui, par suite d'une infirmité physique, se trouve dans l'impossibilité de se rendre seul dans l'isoloir ou d'exprimer lui-même son vote, peut, avec l'autorisation du président, se faire accompagner d'un guide ou d'un soutien. Le nom de l'un et de l'autre sont mentionnés au procès-verbal. En cas de contestation par un assesseur ou un témoin, le bureau statue. Enfin, si un électeur a détérioré son bulletin par inadvertance, il peut en réclamer un autre au président, en lui remettant le premier qui est aussitôt annulé et mis à part.

Ouvert à 8 heures, le scrutin est clos à 13 heures. Le bureau dresse, d'après les listes électorales sur lesquelles ont été pointés les noms des votants, le relevé des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et il y consigne les observations présentées et les pièces justificatives des abstentions. Puis il calcule le nombre des bulletins déposés dans l'urne dont les chiffres sont inscrits au procès-verbal, en déduisant du nombre des bulletins utilisés celui des inutilisés. L'urne est scellée si le dépouillement doit avoir lieu dans le local affecté au vote ; dans le cas contraire, le président ouvre l'urne et en place le contenu sous plis cachetés qu'il transporte, accompagné des témoins, au bureau désigné pour le dépouillement de deux ou de trois sections de vote.

Le dépouillement du scrutin. — Les bureaux de dépouillement sont installés soit obligatoirement dans le local du bureau de vote du premier canton, soit dans les autres bureaux affectés à cette opération et qui comprennent, ainsi que nous l'avons déjà expliqué, deux ou trois sections de vote. Chaque bureau de dépouillement se compose d'un Président choisi par le tirage au

(1) La forme du bulletin de vote officiel est bien connue. Elle comporte les noms des candidats rangés, pour chaque liste, dans une même colonne, la liste numéro 1 placée à gauche, puis la liste numéro 2, etc... Au-dessus de chaque liste se trouve un carré noir au centre duquel un rond a été laissé en blanc et qui doit être noirci au crayon par l'électeur dans l'isoloir. Une autre case noire de même forme est placée à côté du nom de chaque candidat effectif et suppléant.

sort parmi les Présidents des sections de vote, et des Présidents des autres sections, sauf le bureau de dépouillement du chef-lieu de canton qui est présidé par le suppléant désigné par le Président de ce premier bureau. Le bureau de dépouillement, une fois constitué, procède à la désignation, toujours par voie de tirage au sort, de l'unique témoin de chaque liste qui doit assister aux opérations.

Après avoir mêlé tous les bulletins à dépouiller, le Président et l'un des assesseurs les déplient et les classent d'après les catégories que voici : 1° bulletins valables en faveur de la liste numéro 1, numéro 2, etc... ; 2° bulletins suspects ; 3° bulletins nuls. Les bulletins nuls sont les bulletins blancs, tachés ou marqués d'un signe pouvant les faire reconnaître, contenant plusieurs votes de liste ou nominatifs, etc... Toutefois la loi admet la validité d'un bulletin portant à la fois un vote de liste et un vote nominatif, mais, dans ce cas, il n'est tenu compte que du vote nominatif. L'appréciation de la validité d'un bulletin suspect est d'ailleurs soumise à des règles pour la plupart déterminées par la loi ; elle doit faire l'objet de la délibération du bureau.

Les diverses opérations du dépouillement doivent également s'accomplir d'après des prescriptions légales qui exigent un classement méthodique des bulletins favorables à chaque liste, l'examen des bulletins classés, le dénombrement, contrôlé plusieurs fois des bulletins réunis par paquets de 10 ou de 25, le total des votes individuels, etc...

Le relevé qui figure au bas du tableau de dépouillement permet au bureau de s'assurer si des erreurs n'ont pas été commises dans le classement et le calcul des suffrages. La somme des votes de listes et des votes nominatifs doit correspondre au total des votes valables, c'est-à-dire au nombre des bulletins trouvés dans les urnes, moins les bulletins blancs et nuls. Les bulletins contestés sont placés sous enveloppe et annexés au procès-verbal.

Les résultats du dépouillement sont consignés sur le procès-verbal dans l'ordre et d'après les indications d'un tableau modèle fourni d'avance par le président du bureau principal. Un double du tableau est établi et, avant de l'expédier au bureau principal, le président va le soumettre au président du premier bureau cantonal qui le paraphe, s'il est régulier, ou le fait rectifier s'il ne l'est pas. Le président du bureau de dépouillement place le procès-verbal approuvé dans une enveloppe qu'il cachète et qu'il remet au président du premier bureau qui l'expédie, par la poste, au président du collège électoral.

LE RECENSEMENT GENERAL DES VOTES

Le lendemain, à 9 heures, le Président du bureau principal et les témoins de chaque liste se rendent au bureau de poste et y reçoivent les plis à l'adresse du bureau. Le Président a d'ailleurs pris d'avance les dispositions nécessaires pour assurer la marche régulière du recensement et, à cet effet, il a recruté des calculateurs pour en effectuer les opérations matérielles sous sa surveillance.

Les calculateurs additionnent par canton les chiffres des tableaux de dé-

pouillement ; ces totaux sont transcrits sur le tableau récapitulatif qui donne ainsi les résultats d'ensemble de l'arrondissement.

Si aucune des listes ne s'est groupée à une ou plusieurs listes des autres arrondissements de la province, la répartition des sièges entre les listes s'opère par le système d'Hondt ou des moyennes. On divise le chiffre électoral de chaque liste par 1, 2, 3, 4, 5, etc., en inscrivant au-dessous les quotients de ces divisions, et on souligne les plus forts quotients jusqu'à concurrence des sièges à pourvoir, en commençant par les plus élevés.

Exemple : dans un collège où il y a 11 députés à nommer et 3 listes en présence, les suffrages se sont ainsi répartis :

Liste catholique

45.000 voix

Divisé par 1	45.000
Divisé par 2	22.500
Divisé par 3	15.000
Divisé par 4	11.250

Liste libérale

23.000 voix

Divisé par 1	23.000
Divisé par 2	11.500

Liste ouvrière

89.000 voix

Divisé par 1	89.000
Divisé par 2	44.500
Divisé par 3	29.666
Divisé par 4	22.250
Divisé par 5	17.800
Divisé par 6	14.833
Divisé par 7	12.714
Divisé par 8	11.125

Ces chiffres, empruntés aux résultats approximatifs des élections de Liége, démontrent que le système d'Hondt, que nous appelons en France le système des moyennes, est en général trop favorable aux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. En effet, la liste ouvrière obtient 7 sièges ; la liste libérale 1 et la liste catholique 3. Mais la moyenne de chaque élu de la liste ouvrière s'élève à 12.714 voix (dernier quotient) tandis que la moyenne de l'élu de la liste libérale atteint 23.000 voix et celle de la liste catholique 15.000. Il est vrai que si la circonscription de Liége avait eu droit à deux députés de plus, c'est-à-dire à 13, les résultats seraient à peu près satisfaisants, parce que la liste catholique et la liste libérale auraient un siège de plus. Mais, dans la plupart des cas, et notamment lorsque dans une circonscription peu étendue, il y a un nombre *pair* de députés à élire, les résultats deviennent des plus choquants.

Exemple : dans un collège où il y a 6 députés à élire et 3 listes en présence, les suffrages se sont répartis comme suit :

Liste A

15.000 voix

Divisé par 1	15.000
Divisé par 2	7.500

Liste B

25.000 voix

Divisé par 1.............	25.000
Divisé par 2.............	12.500
Divisé par 3.............	8.333

Liste C

32.000 voix

Divisé par 1.............	32.000
Divisé par 2.............	16.000
Divisé par 3.............	10.666
Divisé par 4.............	8.000

La liste A n'obtient qu'un siège ; la liste B, 2 sièges ; la liste C, 3 sièges. De tels résultats ne sont pas satisfaisants : les députés sont élus par une moyenne de suffrages très différents : 15.000, 12.500 et 10.666.

Mais le système d'Hondt a été précisément imaginé par son auteur, dans le dessein de favoriser le parti le plus fort et de l'empêcher de se diviser. Supposons, en effet, que le parti C (catholique) ait présenté deux listes, au lieu d'une, et que chacune de ces deux listes ait obtenu une moyenne de 16.000 suffrages ; les résultats auraient été les suivants :

Liste C (catholique)

16.000 voix

Divisé par 2.............	8.000

Liste D (dissidente)

16.000 voix

Divisé par 2.............	8.000

Le parti catholique n'aurait alors obtenu que 2 sièges et la liste B en aurait obtenu 3, son troisième quotient (8.333) étant plus élevé que le second quotient (8.000) des deux listes catholiques.

Le système d'Hondt a donc soulevé de légitimes critiques. Ce n'est qu'après de longues résistances qu'il a été modifié par la loi de 1919 relative à la répartition *provinciale* des sièges entre les listes groupées ou apparentées. Mais le nouveau mécanisme est fort compliqué et serait même inintelligible s'il n'était pas expliqué par un exemple.

REPARTITION PROVINCIALE DES RESTES

La répartition des sièges entre les listes groupées. — Les groupements de listes peuvent s'établir, dans chaque province comprenant plusieurs arrondissements électoraux. Comme il existe, dans la plupart des arrondissements, des listes libérales, ouvrières et catholiques, le groupement s'effectue tout naturellement entre les listes de chaque parti distinct.

L'attribution des sièges s'opère alors de deux manières : tout d'abord dans chaque arrondissement, puis dans la province. En voici le procédé :

Le nombre des suffrages de liste ou des votes nominatifs de chaque liste forme ce que la loi appelle le *chiffre électoral.* On divise le total des suffrages valables émis dans le collège d'arrondissement par le nombre des députés à élire dans ce même collège, et ce quotient s'appelle le *diviseur électoral* qui représente

le nombre de suffrages donnant droit à l'élection d'un député. Chaque liste a droit, par conséquent, à autant de sièges que son chiffre électoral (la somme de ses suffrages) contient de fois le diviseur électoral. Appliquons le système dans deux arrondissements d'une même province où les listes de trois partis se sont groupées :

Premier arrondissement

(7 députés à élire)

Liste catholique
Suffrages. 51.000

Liste libérale
Suffrages. 35.000

Liste ouvrière
Suffrages. 20.500

Total des suffrages exprimés : 106.500, chiffre électoral global qui, divisé par 7, donne un quotient de 15.214 (diviseur électoral).

Le quotient de la division de 51.000 (chiffre électoral de la liste catholique) par 15.214 (diviseur électoral) est 3,352 (nombre fractionnaire).

Le quotient de la division de 35.000 (chiffre de la liste libérale) par 15.214 est 2,300.

Le quotient de la division de 20.500 (liste ouvrière est 1,347.

La liste catholique a droit, de prime abord, à 3 sièges ; la liste libérale à 2 et la liste ouvrière à 1. Cela fait 6 sièges répartis sur 7 à pourvoir. Le septième siège sera attribué par le « Bureau central provincial », en même temps que les sièges non répartis dans l'autre arrondissement dont les résultats présumés sont les suivants :

Second arrondissement (5 députés)

Quatre listes sont en présence :

Liste catholique : 34.000 voix.

Liste libérale : 19.000 voix.

Liste ouvrière : 13.000 voix.

Liste dissidente : 8.000 voix,

soit au total 73.000 suffrages, dont la division par 5 donne 14.600 (diviseur électoral).

Le quotient de la division de 34.000 voix catholiques par 14.600 s'élève à 2,233.

Le quotient de la division de 19.000 voix libérales par 14.600 s'élève à 1,301.

Le quotient de la division de 12.000 voix ouvrières par 14.600 s'élève à 0,821.

Le quotient de la division de 8.000 voix dissidentes par 14.600 s'élève à 0,547.

Par conséquent, la liste catholique aura 2 sièges ; la liste libérale 1 siège et la liste ouvrière 0. Quant à la liste dissidente qui n'a pas obtenu le minimum légal de 0,66, elle ne prendra part à aucune répartition.

3 sièges sur 5 ayant été attribués dans le second arrondissement, il en reste 2 à répartir.

Comment va s'opérer, dans l'ensemble de la province, la répartition

des 3 sièges restés en suspens dans les deux arrondissements envisagés ? En d'autres termes, comment va-t-on comparer les droits de chaque parti à l'attribution des sièges dans la province ?

On établit une proportion, en déterminant quelle part du diviseur électoral de l'arrondissement représenterait chacun des sièges qu'obtiendrait la liste dans le cas où le siège complémentaire lui serait attribué. Cela revient à dire que, après avoir appliqué le système du diviseur électoral pour l'attribution des sièges dans chaque arrondissement, on va maintenant appliquer le système d'Hondt pour l'attribution des sièges complémentaires dans la province. On divisera, à cet effet, le quotient électoral de chaque liste (nombre fractionnaire) par le nombre de sièges qu'obtiendrait la liste si le siège complémentaire lui était attribué, c'est-à-dire par le nombre des unités qui le composent, augmenté de 1, s'il reste un siège à attribuer, et augmenté de 2, s'il reste 2 sièges à attribuer, etc...

Dans l'exemple cité plus haut, le quotient électoral de la liste catholique (I[er] arrondissement) est 3,352. Si l'on divise ce nombre par 4 (nombre des unités 3 + 1 = 4), on obtiendra 0,838. C'est la fraction qui servira à comparer le droit de la liste à celui des autres listes du même groupe dans les autres arrondissements (1).

Poursuivons le même calcul dans les deux arrondissements :

Premier arrondissement

Catholiques (3 sièges acquis). Quotient électoral 3,352 : 4 = 0,838 ;

Libéraux (2 sièges acquis). Quotient électoral 2,300 : 23 = 0,766;

Parti ouvrier (1 siège acquis). Quotient électoral 1.342 : 2 = 0,683;

Second arrondissement

Catholiques (2 sièges acquis). Quotient électoral 2,233 : 3 = 0,744 ;

Libéraux (1 siège acquis). Quotient électoral 1,301 : 2 = 0,650 ;

Parti ouvrier (0 siège acquis). Quotient électoral 0,821 : 1 = 0,821;

Les dissidents dont le quotient électoral s'élève à 0,547, inférieur à 0,66, n'auront droit à aucun siège.

Après avoir ainsi établi la fraction locale de chaque liste, le bureau principal d'arrondissement a terminé sa tâche. Il envoie au *bureau central* de la province le chiffre électoral de chaque liste, le total des votes nominatifs obtenus par chaque candidat et la fraction locale de chaque liste.

---

(1) La fraction de 838 millièmes correspond au nombre de votes que représenteraient les 4 sièges obtenus par la liste catholique, si le quatrième siège lui était attribué. En effet, le nombre des voix qu'elle a réunies est 51.000. En divisant ce nombre par celui des sièges qu'elle obtiendrait, c'est-à-dire 4, on obtient 12.750. Ce nombre représente donc le chiffre moyen des voix servant à attribuer chacun des 4 sièges. En appliquant la proportion 0,838 au diviseur de l'arrondissement, 15.214, on constate qu'elle représente exactement les 12.750 voix servant à attribuer chacun des sièges. (15.214 × 0.838 = 12.749 et une fraction).

Le bureau central relève le nombre des sièges attribués par la première répartition et le nombre des sièges qui restent à répartir dans chaque arrondissement. Il écarte toute liste isolée qui n'a pas atteint le quorum légal de 0,66 et tout groupement de listes dont aucune n'a atteint ce même quorum. Par contre, si ce quorum est atteint par une liste isolée dans un seul arrondissement, toutes les listes du groupe sont admises à la répartition.

Le bureau central établit ensuite le chiffre électoral *provincial* des listes groupées et non groupées. A cet effet, il additionne les chiffres électoraux atteints dans chaque arrondissement par chaque liste du groupement. C'est au moyen des chiffres électoraux provinciaux que seront répartis les sièges complémentaires et cette fois, par le système d'Hondt.

Appliquons le système aux résultats présumés que nous avons cités plus haut :

Catholiques

Premier arrondissement. . . .	51.000
Deuxième arrondissement. . .	34.000
Total.	85.000

Libéraux

Premier arrondissement. . . .	35.000
Deuxième arrondissement. .	19.000
Total.	54.000

Parti ouvrier

Premier arrondissement. . .	20.500
Deuxième arrondissement. . .	12.000
Total.	32.500

Dissidents

Deuxième arrondissement. . .	8.000
Total.	8.000

Total des votes valables :

(1er arrondissement.	106.500
(2e arrondissement).	73.000
Total.	179.500

Le bureau central fait le total des sièges déjà attribués dans la « province » et détermine le nombre des sièges complémentaires à répartir. Puis il divise les chiffres électoraux provenant des groupes et les chiffres électoraux des listes non groupées par 1, 2, 3, 4, etc..., en commençant pour chaque groupe de liste non groupée par le chiffre représentant le nombre des sièges déjà acquis plus 1. Voici les résultats de l'opération :

Catholiques

(5 sièges acquis)
Chiffre électoral : 85.000
6e quotient : 14.166
7e quotient : 12.142

Libéraux

(3 sièges acquis
Chiffre électoral : 54.000
4e quotient : 13.500
5e quotient : 10.800

Parti ouvrier

(1 siège acquis)
Chiffre électoral : 32.500
2e quotient : 16.250
3e quotient : 10.833

Le premier siège à répartir revient au parti ouvrier avec le quotient 16.250 ; le second aux catholiques, avec le quotient 14.166 et le troisième aux libéraux avec le quotient 13.500.

En résumé, ce système compliqué a eu pour résultat d'attribuer dans l'ensemble de la province : 6 sièges aux catholiques avec 85.000 voix ; 4 sièges aux libéraux avec 54.000 voix ; 2 sièges au parti ouvrier avec 32.000 voix. La liste dissidente, avec 8.000 voix, n'obtient aucun siège.

Il eût été évidemment plus simple d'appliquer le système du « nombre unique », comme en Hollande, en Tchécoslovaquie et en Allemagne. Le système dont nous parlons et que nous avons toujours recommandé, sur les conseils du regretté savant Henri Poincaré, consiste à diviser le nombre des suffrages exprimés par le nombre des députés à élire et à attribuer ensuite à chaque groupement autant de sièges que la somme de ses suffrages contient de fois le nombre unique ainsi déterminé. Appliquons le système aux chiffres électoraux déjà supposés.

Catholiques. . . .	85.000	voix
Libéraux.	54.000	—
Parti ouvrier. . . .	32.500	—
Dissidents.	8.000	—
Total.	179.500	—

179.500 : 12 = 14.958 ou en chiffres ronds : 15.000 ;

Les catholiques auront droit à 85.000 : 15.000 = 5,666;

Les libéraux auront droit à 54.000 : 15.000 = 3,600;

Les ouvriers auront droit à 32.500 : 15.000 = 2,166;

Les dissidents auront droit à 8.000 : 15.000 = 0,533.

10 sièges sont donc répartis. On peut ensuite attribuer les deux sièges en l'air aux deux listes qui ont les plus forts restes, c'est-à-dire à la liste catholique et à la liste libérale. Le résultat sera donc le même, mais il pourra varier dans certains collèges provinciaux. Pour obtenir un résultat absolument juste, il faudrait procéder à une répartition « nationale » des restes, au lieu d'une répartition « provinciale ».

Quoi qu'il en soit, le système adopté a pour but de permettre une attribution des sièges entre les listes d'arrondissement. A cet effet, « le bureau central inscrit verticalement, dans autant de colonnes qu'il y a de groupes appelés au partage, les fractions des sièges inscrits aux procès-verbaux d'arrondissement en les rangeant suivant l'ordre de leur importance, la première étant celle qui se rapproche le plus de l'unité, et en indiquant, en regard de chacune d'elles, le nom de l'arrondissement auquel elle se rapporte. Le groupe auquel revient le premier siège dans l'attribution complémentaire des mandats l'obtient dans l'arrondissement qui figure en tête de la colonne réservée à ce groupe, et ainsi de suite ». (Article 177 du recueil codifié des lois électorales belges.)

Rangeons en colonnes les fractions locales déterminées par les opérations indiquées plus haut :

0,838 (catholiques), premier arrondissement :

0,821 (parti ouvrier), deuxième arrondissement ;

0,766 (libéraux), premier arrondissement ;

0,744 (catholiques), deuxième arrondissement ;

0,683 (parti ouvrier), premier arrondissement ;

0,650 (libéraux), deuxième arrondissement.

Les trois sièges complémentaires seront donc ainsi dévolus : le premier aux catholiques dans le premier arrondissement ; le second, au parti ouvrier, dans le second arrondissement ; le troisième, aux libéraux, dans le premier arrondissement. La répartition d'ensemble aura lieu dans les deux arrondissements de la manière que voici :

Premier arrondissement : Catholiques, 4 sièges ; libéraux, 3 sièges ; parti ouvrier, 1 siège.

Second arrondissement : Catholiques, 2 sièges ; libéraux, 1 siège ; parti ouvrier, 1 siège. Le premier arrondissement sera donc avantagé, il aura 8 sièges au lieu de 7 ; le second arrondissement sera, au contraire, désavantagé : il n'aura que 4 sièges au lieu de 5.

Attribution des sièges aux candidats de chaque liste. — Le second problème de la R. P. consiste, on le sait, après avoir déterminé le nombre des sièges revenant à chaque liste, à désigner les élus de chaque liste. Dans le but d'obliger les partis à s'unir et à se discipliner, la loi belge décide, comme nous l'avons déjà expliqué, que les partis politiques devront présenter leurs listes de candidats par ordre de préférence.

Toutefois, l'électeur a la faculté d'émettre, au lieu d'un vote de liste approuvant l'ordre de présentation, un vote nominatif par lequel il exprime sa préférence pour un candidat déterminé et qu'il désigne en marquant au crayon noir le point blanc du carré placé à côté du nom de chaque candidat.

L'article 170 du Code électoral détermine la proclamation des élus dans les termes que voici :

Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus.

Lorsque ce nombre est supérieur, les sièges sont conférés aux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. En cas de parité, l'ordre de présentation prévaut. Préalablement à la désignation des élus, le bureau principal procède à l'attribution individuelle aux candidats titulaires des votes de liste favorables à l'ordre de présentation. Cette attribution se fait d'après un mode dévolutif. Les votes de liste sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour parfaire le chiffre d'éligibilité de cette liste, lequel s'obtient en divisant le chiffre électoral de la liste par le nombre, plus un, des sièges qui lui sont définitivement attribués ; l'excédent, s'il y en a, est attribué, dans une mesu-

re semblable, au deuxième candidat et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les votes de liste aient été attribués.

En supposant qu'une liste catholique ait obtenu un chiffre électoral de 85.000 voix, le chiffre d'éligibilité de cette liste, si elle a droit à 6 sièges, sera, par conséquent : 85.000 divisé par 6 + 1, ou 7, c'est-à-dire 85.000 : 7 = 12.142.

Dix candidats ont été présentés. Voici comment s'effectuera l'opération :

Liste catholique : 6 sièges (votes de liste 81.875 ; votes nominatifs, 3.125) ; chiffre d'éligibilité : 12.142 voix par élu.

Candidats dans l'ordre de présentation	Votes nominatifs	Répartition des votes de liste	Total des voix obtenues par les candidats
Jacques	0	0 + 12.142	12.142 élu
Pierre	100	100 + 12.042	12.142 —
Paul	125	125 + 12.017	12.142 —
André	200	200 + 11.942	12.142 —
Henri	150	150 + 11.992	12.142 —
Jean	250	250 + 11.892	12.142 —
Etienne	1.500	1.500 + 9.848	11.348
Théodore	300	0	300
Victor	400	0	400
Thomas	100	0	100

Les six premiers candidats sont donc proclamés élus par 12.142 voix. Le septième candidat, Etienne, aurait été proclamé, au lieu de Jean, s'il avait obtenu un plus grand nombre de votes nominatifs, par exemple 2.300 voix, ce qui lui aurait fait, avec le reste des votes de liste (9.848) 12.148 voix, c'est-à-dire 6 voix de plus que le chiffre d'éligibilité (12.142) attribué à Jean.

On voit que, pour modifier l'ordre de préférence, il faut que l'un des candidats obtienne un nombre de votes nominatifs supérieur au nombre des suffrages attribués par dévolution au dernier candidat qui a bénéficié de cette dévolution. Cela s'est produit aux élections qui ont suivi l'armistice : M. A. Max, bourgmestre de Bruxelles, avait tenu à être placé en queue de la liste libérale ; mais il obtint un si grand nombre de voix nominatives qu'il n'en fut pas moins proclamé élu en première ligne. Il est toutefois assez rare que l'ordre de présentation soit changé par les électeurs.

On a souvent proposé, en Belgique, de donner à l'électeur la double faculté d'émettre un vote de liste et un vote de préférence, de telle sorte qu'il pût modifier plus aisément, si bon lui semblait, l'ordre de présentation. Mais on a fait remarquer que, après tout, cet ordre de présentation était arrêté par un « poll » et que l'électeur qui voulait participer à ce classement n'avait qu'à se faire inscrire dans le parti auquel il se rattache, afin de prendre part au « poll ».

Quelles que soient les imperfections et les complications de la loi électorale belge, il faut d'ailleurs reconnaître que les résultats d'ensemble sont très approximativement justes.

Le parti catholique, avec un total de 862.267 voix dans l'ensemble des collèges, aux élections du 26 mai 1929, a obtenu 76 sièges, soit une moyenne de 11.346 voix par mandat.

Le parti libéral, avec un total de 362.588 voix, a obtenu 28 sièges, soit une moyenne de 12.949 voix par mandat.

Le parti ouvrier, avec un total de 808.425 voix, a obtenu 70 sièges, soit une moyenne de 11.549 voix par mandat.

Le parti frontiste, avec un total de 133.569 voix, a obtenu 11 sièges, soit une moyenne de 12.143 voix par mandat.

Le parti communiste (divisé en deux groupes) a obtenu un total de 50.509 voix et un seul mandat.

Enfin, les deux listes indépendantes de Bruges et de Roulers, avec un total de 12.905 voix, ont obtenu 1 siège.

La composition de la Chambre des Représentants, élue le 26 mai 1929, est donc la suivante :

Catholiques.	76 députés
Libéraux.	28 —
Parti ouvrier.	70 —
Frontistes.	11 —
Communistes.	1 —
Indépendants.	1 —
Total.	187 —

Les partis politiques ont gagné, par rapport aux élections de 1925 :

Catholiques.	87.528 voix
Libéraux.	57.833 —
Frontistes.	50.563 —

Par contre, le parti ouvrier a perdu 12.278 voix, bien que le nombre total des électeurs se soit accru en 1929.

Sur 187 sièges à pourvoir, 24 députés sortants ont été battus, et 10 autres ne s'étaient pas représentés. La proportion des députés battus est donc seulement de 12,8 0/0, tandis que, en France, aux élections générales de 1928, elle a dépassé 50 pour cent.

Le régime électoral belge, comme tous les véritables systèmes de représentation proportionnelle, favorise les députés en exercice et, par cela même, elle leur assure une indépendance plus complète que le régime majoritaire.

Il est, d'autre part, incontestable que, avec la R. P., les ententes entre partis voisins sont plus aisées, après les élections générales, pour former une majorité ministérielle.

Après s'être loyalement comptés aux élections générales, catholiques et libéraux ont conservé le pouvoir dans les mêmes conditions qu'avant le scrutin. L'union des deux partis, dans la Chambre des Représentants, leur assure une majorité gouvernementale et une parfaite stabilité ministérielle jusqu'aux élections générales de 1933, sauf dans le cas où ils se diviseraient au cours de la législature. Mais ils ne pourraient alors se diviser sans faire le jeu du parti ouvrier, ce qu'ils ont le plus grand intérêt à éviter.

On peut conclure de cet exposé que la R. P. a pour effet d'assurer la stabilité ministérielle, de favoriser les députés sortants et de les contraindre à rester unis et disciplinés.

CHAPITRE II

Les élections législatives en Angleterre

On a souvent comparé le régime électoral anglais à un jeu de hasard : les résultats du mode de scrutin uninominal à un seul tour — et même à deux tours — dépendent, en effet, non seulement du nombre des suffrages obtenus par le candidat proclamé, mais surtout du nombre de ses concurrents et même du nombre des abstentions. S'il y a, comme à l'ordinaire, trois candidats par collège, la victoire sera acquise à celui qui aura obtenu le plus grand nombre de voix et, dans des cas devenus de plus en plus fréquents, une faible majorité relative, alors que ses deux concurrents auront réuni ensemble une forte majorité absolue.

Les collèges électoraux de la Grande-Bretagne se divisent en circonscriptions urbaines (bourgs) dont quelques-unes nomment deux représentants et en circonscriptions rurales (comtés). Un privilège, dont la première application a été faite en 1603 par Jacques Ier, accorde, en outre, un siège aux Universités de Londres et du Pays de Galles ; deux aux Universités d'Oxford et de Cambridge ; deux autres à diverses Universités réunies et trois aux Universités d'Ecosse, soit au total onze députés. Les mandataires de ces collèges spéciaux sont élus par la représentation proportionnelle, lorsque ces collèges ont droit à deux ou trois députés. Le droit de vote est réservé à certaines catégories d'électeurs munis de diplômes, dont les noms figurent sur les registres universitaires et qui expriment leurs suffrages par correspondance.

En dehors de ces quelques exceptions, chaque collège n'a qu'un représentant à nommer, quel que soit le nombre variable des électeurs inscrits qu'il comporte. Le nombre de ces électeurs s'est d'ailleurs largement accru. La première réforme de 1832 l'a porté de 500.000 à un million ; la seconde, qui a eu lieu en 1867, l'a élevé à 2.500.000 et, un peu plus tard, en 1872, a été établi le secret du vote qui a diminué, sans les faire cesser tout à fait, les scandales de la corruption et

des achats de suffrages. La loi de 1884 a doublé ensuite le chiffre de l'électorat qui atteignait ainsi 5 millions et la loi de 1918 l'a porté, d'un seul coup à 21 millions d'hommes de 21 ans et de femmes âgées de 30 ans. On sait, enfin que la loi de 1928 accorde le même droit de suffrage, sans distinction de sexe, à 28.500.000 personnes désormais inscrites sur les registres électoraux.

*
* *

Le parti conservateur (tory) et le parti libéral (whig) ont conquis alternativement la majorité parlementaire et le pouvoir, jusque vers la fin du XIX[e] siècle. Mais le problème irlandais déchaîna une crise parmi les libéraux ; les uns restaient fidèles à Gladstone qui, pour mettre fin à des révoltes sanglantes, consentait à accorder à l'Irlande une autonomie politique (home rule) ; les autres, qui s'y opposaient, ne tardaient pas à fonder le nouveau parti « unioniste » qui devait bientôt s'unir aux conservateurs. Par contre, le parti national irlandais avait une tendance naturelle à se rapprocher des libéraux en vue d'obtenir le home rule. Enfin, un quatrième parti « ouvrier » entrait en scène et provoquait un changement profond dans les mœurs et les traditions électorales. Tandis que les deux autres partis « historiques » s'efforçaient de fortifier leurs organisations et d'y maintenir difficilement une certaine unité, le parti du travail réussissait à imposer à ses adhérents une discipline des plus rigoureuses et n'hésitait jamais à prononcer l'exclusion des comités locaux qui ne suivaient pas les ordres de son comité central exécutif.

Après la séparation de l'Irlande et de l'Angleterre, il n'existait plus, dans la Chambre des communes, que trois partis qui se distinguent, d'ailleurs, profondément des nôtres. Le parti conservateur et unioniste se compose d'éléments variés, tantôt réactionnaires, tantôt démocrates, et l'une des faiblesses de la majorité qui soutenait le cabinet Baldwin avant les élections de 1929, était précisément d'être un peu disparate et difficile à discipliner. Il n'offre donc que peu de ressemblance avec les divers groupements de droite et du centre de notre Chambre des députés.

Il n'est guère possible de comparer, comme on le fait souvent, le parti libéral anglais au parti radical-socialiste français. Si le programme social du parti libéral semble se rapprocher, à certains égards, de celui de la fraction socialisante du parti radical, son attitude est, dans tous les cas, très différente. Il combat, avec vigueur, le parti du Travail et un grand nombre de ses adhérents se rapprocheraient plus volontiers du parti conservateur que du parti du Travail. En outre, il ne songerait jamais à s'inspirer des doctrines anticléricales qui forment l'article essentiel du programme adopté depuis toujours par le radicalisme français. Certains de ses membres, notamment M. Lloyd George, pratiquent leur religion avec ferveur.

Enfin, le parti du Travail s'appuie sur les *Trades Unions* et prétend défendre exclusivement les intérêts économiques et sociaux de la « classe » ouvrière. Il a le même respect que le parti libéral pour les idées religieuses. Il combat avec la plus grande énergie le parti communiste qu'il a

réussi à évincer du Parlement. Mais, par une singulière contradiction et qui n'est pas la seule, il persiste à réclamer la reprise des relations diplomatiques avec la Russie soviétique.

De ces trois partis, le parti libéral comprend le plus grand nombre d'hommes d'Etat et d'intellectuels, bien qu'il soit le moins nombreux. Malheureusement, il justifie de moins en moins son titre historique : s'il reste libéral en certaines matières, par exemple au point de vue économique, il se laisse entraîner à des théories de socialisme d'Etat qui risquent d'ailleurs de lui faire perdre beaucoup plus d'adhérents qu'il ne peut lui en faire gagner. Pour arracher des suffrages au parti du Travail, il se rallie à un programme interventionniste qui aurait fait frémir d'indignation ses illustres fondateurs. A cet égard, les trois partis se livrent, pour conquérir des suffrages, à des surenchères électorales plus ou moins dangereuses ; si le parti conservateur affiche des tendances moins démagogiques que les deux autres, il n'en subit pas moins l'influence du socialisme d'Etat. Loin de songer, par exemple, à diminuer les secours de chômage, il s'est flatté, aux dernières élections, de les avoir augmentés, ce qui n'était peut-être pas le meilleur moyen de réduire le nombre des ouvriers qui ne travaillent pas.

Ajoutons, ce qu'il ne faut jamais oublier, que les trois partis ne discutent pas la forme du gouvernement, l'autorité du Roi et du Parlement. Ils ont, en outre, la volonté de défendre le prestige de l'Empire britannique, qui leur paraît incomparable, et ils ne supporteraient pas qu'il y fût porté atteinte. Sur ces divers points, il y a d'ailleurs unanimité dans le pays.

L'ORGANISATION DES PARTIS POLITIQUES

Les trois grands partis ont des organisations distinctes, plus ou moins fortes et plus ou moins disciplinées. Ils cherchent, les uns et les autres, à conquérir une majorité parlementaire qui leur permette de gouverner en toute sécurité du lendemain. Si chaque représentant du peuple était élu par un groupement particulier, si les partis se multipliaient et se divisaient à l'infini, comment le régime parlementaire, pourrait-il fonctionner ? Or le gouvernement du Roi doit pouvoir s'exercer (The King's governement must be carried on). A cet effet, il faut que la Chambre des communes obéisse à l'impulsion du chef du parti qui occupe le pouvoir, que la majorité qui le soutient ne se divise jamais, sans quoi on aboutirait à un régime d'incohérence et d'impuissance ; l'existence du cabinet serait exposée à tous les hasards, alors que la stabilité ministérielle est la première condition de l'exercice normal du gouvernement. Quand un cabinet est renversé, il n'est pas obligé de donner sa démission : il peut présenter à la signature du roi, qui ne la refuse pas, un décret de dissolution de la Chambre des communes.

Ce principe du gouvernement parlementaire, tel qu'il doit être pratiqué, est conforme à la tradition anglaise. On peut concevoir d'autres formes de gouvernement non moins démocratiques telles que les ont établies, par exemple, les républiques américaines ou la Confédération helvétique. Mais si l'on veut une application loyale du régime parlementaire, il faut en accepter la condition essen-

tielle: l'organisation de partis unis et disciplinés dont l'un occupe le pouvoir, s'il a la majorité, et dont l'autre ou les autres siègeront sur les bancs de l'opposition, en attendant que la majorité change de côté à la suite d'élections générales. Les trois partis anglais l'ont parfaitement compris et voilà pourquoi ils attachent une si haute importance à l'organisation destinée à grouper les électeurs sous leurs drapeaux respectifs et à écarter les candidatures dissidentes.

Avant d'entrer dans le détail de cette organisation, il nous faut, pour la faire mieux comprendre, expliquer les trois phases du scrutin: la préparation des listes électorales, l'émission des votes et le recensement général des suffrages exprimés.

L'ORGANISATION MATERIELLE DES ELECTIONS

Les listes électorales

Les listes électorales étaient dressées, à l'origine, par les inspecteurs des pauvres, chargés de répartir et de recouvrer, dans les paroisses, les taxes de l'assistance publique. Outre les contribuables assujettis à la taxe des pauvres, d'autres citoyens avaient le droit de vote et devaient le faire valoir auprès des inspecteurs pour figurer sur les listes électorales; ils pouvaient même protester contre les inscriptions suspectes, mais la plupart des électeurs manifestaient à cet égard une indifférence absolue ; les partis politiques avaient, par suite, le plus grand intérêt à surveiller la préparation des registres électoraux, à y faire inscrire leurs partisans et à en faire rayer leurs adversaires. Des associations locales de contrôle d'inscriptions (registration societies) n'ont pas tardé à se former pour se confondre plus tard avec les comités électoraux.

En vertu de la loi de 1918, le commis principal du Conseil de comté et le commis principal du Conseil municipal dans les villes sont chargés de la préparation des registres électoraux et sont désignés sous le nom de « registration officer ». En ce qui touche l'organisation matérielle du scrutin, convocation des électeurs, sections de vote, choix des membres des bureaux de vote, etc., elle est confiée à un fonctionnaire d'ordre tout spécial et qui n'existe qu'en Angleterre, le « returning officer ». En principe, c'est le shériff dans les comtés et le maire dans les villes qui doivent remplir ces fonctions délicates; mais ils les confient à un « returning officer » actif qui, dans les élections législatives, sera le « registration officer », investi, par suite, d'une double mission.

Au titre de « registration officer », ce haut fonctionnaire envoie à tous les propriétaires, occupants ou locataires d'appartements non meublés ou de maisons d'habitation, d'une part, et, de l'autre, à tous les occupants ou propriétaires de locaux commerciaux, d'usines et de terres, une notice où ils doivent inscrire les noms et adresses postales des locataires, indiquer les étages ou les pièces meublées, les garages, etc...

Les listes électorales, établies par le « registration officer », d'après les renseignements qu'il a recueillis, sont sujettes aux réclamations des électeurs dont le nom a été omis et aux protestations contre toute inscription suspecte. Réclamations et protestations sont portées devant la Cour du comté et, s'il y a lieu, devant la Cour d'ap-

pel. Dans le cas où les contestations seraient trop nombreuses, le Haut Chancelier devrait désigner comme juge suppléant un avocat qui doit avoir au moins sept années de barreau. Les juges peuvent faire des enquêtes et convoquer des témoins, mais d'ordinaire ils se bornent à entendre les agents des partis politiques qui ont pour mission de faire inscrire de nouveaux électeurs ou de proposer certaines radiations.

Les listes sont closes à la fin de l'année, après un travail de révision assez long et fort coûteux. Si les magistrats sont, en effet, payés par le Trésor, les frais de recherches ou de démarches sont supportés par les candidats ou par des souscriptions prélevées sur la caisse du parti.

La liste électorale définitive est imprimée sous forme de registre qui contient, par ordre de rues de chaque section de votes, les noms de toutes les personnes ayant le droit de suffrage. La qualité de l'électeur y est mentionnée soit par sa résidence (R.), soit par la situation de sa maison de commerce (B.), soit par sa profession (O.) et les mêmes initiales (R.B.O.) sont suivies pour les femmes de la lettre W (woman). Chaque électeur ou électrice se trouve en même temps inscrit sous un numéro qu'il doit faire connaître en venant voter.

Les sections de vote sont réparties par le Conseil municipal sur la proposition du « returning officer » qui choisit également les présidents et les assesseurs du bureau et qui invite les représentants des candidats à lui désigner des mandataires autorisés à assister aux opérations du vote. Ces témoins, comme on les appelle en Belgique, doivent prêter serment de ne violer en aucun cas le secret du vote.

LE SCRUTIN

Les heures d'ouverture et de fermeture du scrutin sont fixées, de même, par le « returning officer »; chaque électeur se présente au bureau en donnant simplement son nom et son numéro d'inscription. Comme il ne prendrait pas la peine de consulter le registre, les associations politiques ont eu soin de lui faire parvenir une carte électorale (polling card) sans caractère officiel, mais qui lui permet de se renseigner. Cette carte ne lui indique pas seulement son numéro : elle renferme en même temps un dernier appel en faveur du candidat de l'association qui a eu la complaisance de la lui adresser.

L'électeur reçoit ensuite du président un bulletin de vote officiel détaché d'une souche numérotée et contenant les noms des divers candidats rangés par ordre alphabétique. Il se rend dans l'isoloir pour marquer d'un X la case placée à côté du nom du candidat qu'il préfère; il plie son bulletin et le dépose lui-même dans l'urne sous la surveillance du président du bureau de vote.

Le droit de vote n'est donc soumis qu'au contrôle des témoins des candidats qui n'en usent même pas. Il est tout à fait remarquable qu'il ne se produise pour ainsi dire pas, en Angleterre, la moindre irrégularité. Il est vrai que, chez nos voisins, un électeur qui voterait deux fois, ou qui voterait dans telle ou telle section sans en avoir le droit, serait condamné à deux ans de prison avec travail forcé. Mais personne ne songe, en Angleterre, à commettre des fraudes électorales.

LE DEPOUILLEMENT ET LA PROCLAMATION DU SCRUTIN

Les opérations du dépouillement et du recensement général des votes ont lieu en même temps. Après la clôture du scrutin, les urnes sont scellées avec soin et transportées à la mairie où doit s'effectuer le recensement des votes. Les bulletins sont retirés des urnes sous la surveillance du « returning officer », mélangés et distribués aux commis qui auront ensuite à les classer et à les compter; ceux qui paraissent d'une validité contestable (tachés ou marqués d'un signe susceptible de les faire reconnaître) sont mis de côté.

Assistent au dépouillement, en dehors des nombreux calculateurs, du maire et du « returning officer » actif, les candidats ou leurs représentants et les personnes autorisées, sur l'avis conforme des candidats, par le « returning officer », à suivre les opérations. Mais les candidats et leurs amis, du reste en nombre restreint, ne doivent toucher à aucun bulletin et s'engager d'avance et par écrit à respecter le secret du vote; ils ne peuvent même sortir de la salle du recensement avant la proclamation du scrutin.

Dans la circonscription de Chelsea, où le candidat libéral et le « returning officer » avaient bien voulu nous autoriser à prendre place dans la salle de recensement, il y a eu, le 30 mai, environ 26.500 votants sur près de 40.000 électeurs inscrits. Une soixantaine de calculateurs étaient chargés de l'opération; les bulletins suspects étaient remis au « returning officer » qui les soumettait à son tour au maire et aux représentants des candidats ; ils étaient annulés ou reconnus valables d'après leurs décisions unanimes.

En deux heures à peine, les 26.500 bulletins étaient recensés et le maire proclamait les résultats du vote. Puis il félicitait l'élu et remerciait le « returning officer » de sa parfaite organisation; il ajoutait d'aimables compliments aux trois candidats qui s'étaient « loyalement combattus », — ce qui n'arrive pas toujours. Chacun des trois candidats prenait à son tour la parole et serrait la main de ses deux concurrents. Ce spectacle impressionnant se renouvelle en général à la sortie de la mairie où, après avoir remercié la foule de ses applaudissements, les candidats prononcent un second *speech* et échangent une nouvelle poignée de main. La lutte est finie: on n'y songera même plus le lendemain.

Revenons maintenant en arrière et passons en revue l'organisation des trois partis, leurs moyens d'action et de propagande.

LE PARTI CONSERVATEUR ET UNIONISTE

Au sommet de l'organisation du parti conservateur, se place naturellement l'association centrale qui comprend un comité exécutif et des bureaux, placés sous ses ordres, où se poursuit la propagande générale en vue des élections et qui surveillent l'action des comités locaux formés dans chaque circonscription.

Dispensateur des « fonds secrets » du parti, toujours prêt à aider ses candidats et même à les choisir quand

le comité local ne lui en désigne pas, le comité central fait procéder à des enquêtes sur la situation électorale de chaque collège. Ses bureaux travaillent sans arrêt à la préparation des élections partielles et générales. En marge de l'organisation ont été créés des *clubs* où se rencontrent les adhérents du parti.

L'organisation locale est la plus importante de toutes. Dans chaque collège est nommé un agent électoral (election agent) dont les fonctions légales ne s'exercent que pendant la période électorale et dont les autres ont un caractère permanent. Les attributions très étendues de l'agent électoral constituent, à dire vrai, l'élément principal de la lutte des partis. Choisi souvent parmi les avoués (solicitors) dont la clientèle serait insuffisante pour les faire vivre, il reçoit un traitement convenable. Il doit connaître à fond les diverses lois électorales, éparses dans des publications officielles sans nombre, qui ne brillent pas en général par la clarté et qui n'ont point été codifiées. Il arrive même que l'agent électoral subit un examen qui lui donne le titre d'agent qualifié pour remplir ses fonctions. Mais l'agent doit être surtout l'organisateur et l'animateur des élections, le chef de la propagande, qui recrute des adhérents et des volontaires chargés de solliciter des votes (canvassers), surveille la révision des listes électorales, prépare des meetings et des manifestations favorables à son candidat, lui rend compte de tous les incidents qui peuvent lui nuire, de l'état de l'opinion publique, etc...

Des instructions très développées sont données à l'agent électoral par l'association centrale du parti avec laquelle il se tient en contact assidu. Avec l'aide d'un comité général, il provoque la formation de comités de quartiers (wards) dans les villes et de comités de districts électoraux ou sections de vote (polling districts) dans les campagnes: ces comités ont pour mission de faire des enquêtes sur les diverses catégories d'électeurs: les amis du candidat et ses adversaires, les indifférents et les douteux. Ce sont ces deux dernières catégories, les plus nombreuses, qui doivent attirer son attention et être l'objet des sollicitations les plus pressantes. A cet effet, l'association centrale lui fait parvenir des brochures contenant des « suggestions » détaillées sur les principaux sujets à l'ordre du jour, des réponses à toutes les questions susceptibles d'être posées à ses propagandistes, et, en outre, un volume beaucoup plus étendu de « notes électorales » pour les orateurs du parti et ceux qui travaillent à son succès.

Nous avons sous les yeux le volume bleu de 472 pages, publié dans ce but par l' « Union Nationale des Conservateurs et les Associations Unionistes ». Ce « guide » de la campagne électorale de 1929 est vraiment des plus complets et des mieux rédigés. Il renferme un exposé de la politique intérieure et extérieure suivie par le gouvernement conservateur de 1924 à 1929 et une réplique aux attaques dont il est l'objet de la part des libéraux et des travaillistes; des renseignements étendus sur la situation économique et financière, sur la question du chômage et les prétendus remèdes que proposent les adversaires du parti conservateur, etc...

La tâche de l'agent électoral consiste tout d'abord à surveiller la confec-

tion et la révision des listes électorales et à en prendre copie, tâche compliquée s'il en fut, depuis l'accroissement énorme du nombre des électeurs et dont il ne peut venir à bout que par l'assistance des comités de quartiers et des sections de vote. Bien avant que s'ouvre la période électorale, son organisation, ses fiches, les enveloppes destinées à adresser à tous les électeurs des appels et des circulaires de toute nature, tous ses moyens d'action, en un mot, doivent avoir été soigneusement préparés.

L'agent électoral doit remplir, d'autre part, le rôle qui lui est assigné par les articles 24 à 45 de la loi de 1883 sur la corruption qui limite les dépenses électorales et punit de peines sévères la « bribery » (corruption par dons ou promesses d'argent) et le « treating » (distribution de consommations). Le nom et l'adresse de l'agent électoral doivent être notifiés au « returning officer », c'est-à-dire au fonctionnaire chargé de l'organisation matérielle du scrutin et dont nous avons expliqué plus haut le rôle tout spécial. La nomination de l'agent électoral est faite par le candidat sous forme d'attestation signée par lui. Après s'être entendu avec le candidat, l'agent prépare une évaluation des frais à engager pendant la période électorale et qui ne doivent pas dépasser 6 pence par chaque électeur rural et 5 pence par électeur urbain. Le détail des dépenses effectuées doit être, en effet, remis, après l'élection, au « returning officer ».

L'agent électoral loue, dans le quartier le mieux situé, un local qui sert de lieu de réunion au comité central de la circonscription et d'autres locaux affectés à la propagande de chaque quartier ou de chaque section de vote, c'est-à-dire des « committee rooms » qui ont un certain rapport avec nos permanences. C'est lui qui désigne l'agent spécial et rémunéré qui assistera aux opérations du scrutin dans les salles de vote, de même que les personnes qui seront autorisées à surveiller les opérations du recensement général.

La déclaration de candidature (nomination), qui a lieu le huitième jour après la date de l'ordonnance royale convoquant les électeurs à élire un nouveau Parlement, est faite au « returning officer » à des heures déterminées ; elle comporte la désignation du candidat approuvée par un nombre illimité d'électeurs de la circonscription dont les attestations sont inscrites et signées sur des feuilles préparées d'avance par le « returning officer » (1).

Outre cette déclaration, le candidat doit déposer entre les mains du « returning officer » la somme de 150 livres (18.750 francs). Si le candidat obtient le huitième des suffrages exprimés, ce dépôt lui est restitué après la proclamation du scrutin. Dans le cas contraire, le dépôt est perdu et remis au Trésor. C'est ainsi que, aux élections du 30 mai, ont été conservés par le Trésor 18 dépôts de candidats conservateurs; 24, de candidats libéraux; 35, de candidats du Travail; 21, de candidats communistes; 10, de divers partis, soit au total 108 dépôts non restitués.

(1) S'il n'y a qu'une seule déclaration de candidature, aucun scrutin n'aura lieu. Le siège non contesté est alors attribué au candidat qui n'a pas de concurrent.

C'est encore l'agent électoral qui assiste, avec un certain nombre de collaborateurs, à l'expédition des bulletins de vote aux électeurs absents (les marins par exemple) ayant le droit de voter par correspondance.

Outre ces attributions légales, l'agent électoral doit diriger et surveiller les nombreux sous-agents placés sous ses ordres ; multiplier les moyens de propagande et faire visiter à domicile les électeurs douteux par les solliciteurs qu'il a désignés ; faire expédier les circulaires et brochures soit par la poste, soit par des distributeurs ; s'assurer des voitures et automobiles prêtées gratuitement par ceux de ses adhérents qui en possèdent (l'usage des automobiles de louage est interdit), afin de pouvoir faire transporter certains électeurs dans les salles de vote; choisir avec soin les emplacements disponibles pour les affiches illustrées ou autres, etc... Parmi les moyens de propagande qui ne sont guère employés qu'en Angleterre, signalons les placards apposés derrière les vitres des maisons habitées par les adhérents du parti et notamment le portrait (d'ordinaire flatté et rajeuni) du candidat.

Méthodes de propagande permanente. — Si les moyens habituels de propagande politique ne s'exerçaient que pendant la période électorale, ils seraient sans doute insuffisants. Mais ils se poursuivent en réalité toute l'année, sous les formes les plus variées. En dehors des réunions fréquentes du « comité exécutif » de chaque collège et des manifestations qui les suivent, les organisateurs du parti ont grand soin de retenir ou d'attirer des adhésions par des procédés d'attraction qui n'ont qu'un caractère politique déguisé. Les anciens partis ayant créé à Londres des clubs somptueux et très fréquentés, les associations locales ont suivi leur exemple: elles ont loué ou fait bâtir des immeubles à l'usage de clubs « démocratiques » où chaque souscripteur d'une somme modique va passer ses loisirs, lire les journaux, entendre de la musique ou des conférences. Des jeux de golf et de football sont annexés au club et les sociétés sportives ont par conséquent intérêt à s'y faire inscrire.

LE PARTI LIBERAL

Les deux partis « historiques » ont naturellement fondé des associations centrales et locales de même nature dont l'organisation intérieure se ressemble beaucoup. Le parti libéral possède donc, à côté de ses comités locaux, des clubs et des salles de réunions de propagande, des agents électoraux, des sous-agents et des « travailleurs » bénévoles. Il recrute, il est vrai, de préférence, ses adhérents et ses candidats dans des milieux particuliers. Tandis que, en effet, le parti conservateur cherche à attirer de son côté les classes les plus fortunées et susceptibles de faire de plus larges efforts de propagande, le parti libéral se compose d'intellectuels, de financiers, d'économistes ou d'industriels qui, par tradition ou par goût, se sont rangés sous son drapeau.

Le parti libéral compte dans ses rangs un nombre important d'hommes d'Etat de tout premier ordre. Il avait réussi à s'attacher, en outre,

avant la formation du parti du Travail, un nombre d'ouvriers beaucoup plus grand que le parti conservateur. Ayant eu à sa tête, dans le passé, des chefs éminents, dont Gladstone fut le plus célèbre, il a conservé dans le pays un prestige qu'accroît l'éloquence de ses principaux orateurs. Mais il est peut-être moins uni et discipliné que les autres; sa clientèle se disperse et ses chances de succès diminuent d'autant plus que le régime électoral en vigueur le condamne à subir les assauts des autres partis plus puissants et dont la force d'attraction est plus grande. Conservateurs et Travaillistes sont, au fond, d'accord pour le diminuer et le faire disparaître de la scène politique, comptant les uns et les autres s'en partager les dépouilles. Si leur projet réussissait, il n'y aurait plus, en effet, que deux partis se succédant alternativement au pouvoir et l'Angleterre vivrait sous le régime parlementaire auquel elle s'est accoutumée depuis des siècles. Mais les conservateurs et les travaillistes nous semblent à cet égard se tromper. Un parti qui a réuni, aux élections législatives du 30 mai 1929, un contingent de plus de 5 millions de suffrages, n'est pas à la veille de mourir et il serait même fort regrettable, à notre avis, qu'il cessât d'exister (1).

En défendant résolument la cause de la réforme électorale dont il a tort, il est vrai, de ne pas indiquer clairement les modalités, le parti libéral aurait des chances de la faire aboutir et, par cela même, d'accroître son effectif parlementaire, aujourd'hui réduit à cinquante-neuf membres, après être tombé à quarante-quatre dans la précédente Chambre des communes. Il a dû, par le fait des circonstances, improviser sa brillante campagne électorale, former en toute hâte des comités et lancer dans la bataille des candidats nouveaux souvent inconnus ou sans prestige.

En outre, la présence même de Lloyd George à la tête du parti est une cause de division. Cet orateur, si populaire et si persuasif, n'inspire plus, loin de là, la même confiance au suffrage universel ni à son propre parti (2). Or, en Angleterre, l'électeur vote pour le chef du parti, pour Baldwin, Lloyd George ou Mac Donald, par exemple, et la personnalité de ce chef joue, par suite, un rôle important dans les élections.

Sous un régime de justice électorale, le parti libéral aurait obtenu les succès beaucoup plus étendus que méritaient ses efforts de propagande. Sa campagne a été des plus énergiques et des plus actives. Il a organisé dans tout le pays de grands meetings et distribué un nombre énorme de brochures et de tracts populaires fort bien présentés; il a fait placarder des affiches illustrées très suggestives ; il a

(1) A l'appui de notre opinion, nous pouvons ajouter qu'il s'est présenté au commencement du mois d'août, au collège libéral de Cambridge, environ 600 étudiants pour les classes d'été. La plupart de ces étudiants des deux sexes étaient assez jeunes.

(2) Un membre éminent du parti libéral, Sir John Simon, disait le 11 décembre 1926, en parlant de Lloyd George : « Ce que déclare cet homme remarquable à une certaine heure n'est point une indication certaine de ce qu'il fera à une autre. »

contracté des promesses assurément exagérées, mais très séduisantes, et qui peuvent se résumer par ces mots magiques répandus à profusion : « *We can conquer unemployment!* » (Nous pouvons vaincre le chômage). Il a même été aidé, ce qui constitue un fait nouveau, non seulement par ses propres journaux, mais par une fraction de la presse conservatrice qui reprochait amèrement à son parti de ne pas s'unir aux libéraux pour combattre le parti du Travail. Si, toutefois, le parti libéral a dépensé des sommes énormes pour affirmer son « réveil », il ne pouvait réussir qu'à accroître le nombre total de ses suffrages, sans augmenter sensiblement le nombre de ses représentants. Attaqué à sa droite et à sa gauche par des adversaires implacables, il était impuissant à grouper la majorité des votants sur son programme. Mais il est juste de reconnaître qu'il n'en a pas moins affirmé sa vitalité et qu'il conserve, en fin de compte, dans le pays, un nombre de partisans qui lui laisse pour l'avenir certains espoirs.

LE PARTI DU TRAVAIL

Un parti du Travail indépendant (Independant Labour Party) s'est formé en 1893 pour défendre un programme socialiste; il eût tout d'abord peu de succès. Plus tard, il réussit à entraîner les *Trades Unions* dans une action politique et forma avec elles une alliance électorale sous le titre plus large de parti du Travail (Labour Party). D'une modération relative à ses débuts, le parti du Travail abandonna les revendications habituelles du socialisme, la nationalisation de la terre et du capital, et se borna à réclamer de larges réformes sociales. Comprenant des artisans et même des personnes cultivées, il soulevait, par sa propagande de meetings en plein air et ses tracts, un enthousiasme de plus en plus vif. L'ardeur qui animait ses adhérents ressemblait en quelque sorte à la foi religieuse des croyants et faisait des prosélytes de plus en plus nombreux.

Le parti du Travail ne dissimule pas son dessein qui consiste à faire entrer dans le Parlement le plus grand nombre possible d'élus de la classe ouvrière. A cette fin, il a procédé à une organisation politique analogue à celle des vieux partis: un comité exécutif de quinze membres dirige les agents locaux qui s'unissent aux conseils du Travail (Trades Councils) pour propager les doctrines du parti, recruter des adhérents et préparer les campagnes électorales. Obéissant à leurs *leaders* avec discipline ,les affiliés versent leur obole dans la caisse du parti ; lorsque le mandat de député était gratuit (une indemnité annuelle de 400 livres ne fut accordée que plus tard aux membres du Parlement), les représentants des ouvriers recevaient de leurs associations un traitement de 200 livres par an pour vivre à Londres, mais on exigeait d'eux une obéissance passive aux ordres du parti.

L'accroissement des membres des *Trades Unions* en porta le nombre, de 1.500.000 en 1892, à plus de 5 millions en 1926. Sidney Webb a donné une définition assez claire des syndicats ouvriers: « Une association continue des salariés pour maintenir et améliorer les conditions de leur existence de travailleurs ». Le taux des salaires, la durée du travail, la sécu-

rité et la santé des ouvriers forment, par suite, les principaux articles du programme. D'après la doctrine du trade unionisme, l'individualisme « tend à la dégradation et à l'oppression »; la nécessité s'impose « d'une organisation consciente de l'industrie et de la société, basée sur la pratique d'une coopération sociale déterminée». Il en résulte que les membres des associations doivent participer à l'organisation et à la direction des industries où ils sont engagés (1).

Les Trades Unions ont réussi, on le sait, à s'imposer aux employeurs, à discuter avec eux les conditions du travail; ils ont exercé à n'en point douter, une influence considérable sur la législation sociale, la réglementation du travail et des salaires dans les usines, les assurances sociales, les contrats de service, etc... Ils ont été admis à participer aux discussions des commissions gouvernementales chargées de l'étude des questions sociales et économiques.

La concentration des Unions s'est opérée en 1920-21 par la création d'un conseil général qui tient ses pouvoirs des associations affiliées et est élu pour un an par un congrès. Les Unions affiliées au congrès se divisent en dix-sept groupes ayant chacun un certain nombre de représentants au conseil général. C'est ainsi que la Fédération des mineurs, comprenant neuf unions de 839.000 membres, a droit à trois sièges ; les chemins de fer, à trois; etc... La liaison entre le conseil général et le comité exécutif du parti du travail est assurée par un comité mixte qui tient de fréquentes réunions pour examiner les intérêts communs du parti. Il existe, en outre, un conseil national mixte (National Joint Council) de cinq membres des deux groupes du parti du Travail et de leurs représentants au Parlement.

Les rapports annuels des congrès tenus par le parti du Travail sont publiés en un volume assez compact. Le rapport du 28e Congrès, qui a eu lieu à Birmingham en 1928, rappelle que le parti du Travail n'a cessé de fortifier son organisation et ses moyens d'action. Le nombre de ses comités locaux s'élevait à 3.427 et le nombre de ses sections féminines, à 1.791. Le haut personnel dirigeant a établi ses bureaux dans un immeuble neuf, vaste et « confortable », dont le rez-de-chaussée est occupé, ce qui est assez original, par une agence de la *Westminster Bank*.

Les fédérations de chaque circonscriptions se sont largement et progressivement développées; elles s'unissent, pour leur propagande, aux conseils du travail et aux coopératives affiliées dont le développement s'accentue et qui pourvoient, paraît-il, à la subsistance de cinq millions de familles. Le mouvement coopératif est, du reste, encouragé et aidé par le parti du Travail qui le considère comme l'un des meilleurs moyens d'accélérer le progrès social.

Soumises à une discipline rigoureuse, les fédérations locales qui n'obéissent pas aux ordres du comité national exécutif sont appelées à comparaître devant lui et « désaffiliées », si elles ne fournissent pas des explications satisfaisantes. C'est ainsi que deux Comités de Birmingham, qui

(1) Trade Unionism to day, by A. Green Jones, Londres 1928.

avaient eu la prétention de choisir deux candidats sans l'assentiment du Comité exécutif, ont été remplacés par d'autres et que le même fait s'est produit dans une circonscription de l'Ecosse. Le Comité exécutif a pour mission, en effet, de faire respecter les décisions des congrès dans toutes les circonscriptions urbaines et rurales, de prendre des mesures pour empêcher les « communistes internationaux » de semer des divisions dans le parti du Travail, en les expulsant des comités, et, d'une manière générale, de diriger la propagande « loyale » en faveur de son programme.

La liste des sociétés affiliées au parti du Travail et le montant des souscriptions qu'elles lui ont versées en 1927 est contenu dans le même rapport de 1928. Elle comporte les affiliations principales de l'Union nationale des Travailleurs ruraux (30.000 membres); de la Fédération des mineurs (800.000 membres); des métallurgistes (70.000 membres) ; des machinistes (105.342 membres); des ouvriers imprimeurs (18.655 membres); de l'Association des commis des chemins de fer (60.000 membres) ; de l'Union nationale des cheminots et autres agents (340.000 membres) ; des ouvriers des textiles (289.866 membres); du parti indépendant du Travail (30.000 membres); de la société coopérative de l'arsenal royal (20.000 membres), etc...

Le Congrès du Parti ouvrier comprenait, en 1928, soixante-sept unions du travail (*Trades Unions*) ayant 597 délégués et disposant de 3.115.000 voix; trois cent quinze conseils du travail et comités locaux du parti, délégués de trois cent trente-huit associations possédant 338.000 voix, etc...

Outre son compte rendu des congrès annuels, le parti du travail publie un nombre considérable d'études sur les questions à l'ordre du jour. Son « Labour speaker's handbook » (manuel des orateurs travaillistes) est rédigé sous la même forme et avec les mêmes références que les « notes électorales » du parti conservateur et il renferme une abondante documentation.

L'une de ses principales brochures de propagande, « Labour and the nation », explique le but de la « révolution pacifique » qu'il espère atteindre. « Confiant en lui, dit cette publication, et fort de l'appui des ouvriers du pays, le Travail n'a nullement besoin de recourir à la violence qui est l'arme des faibles. Il entend poursuivre l'application de son programme par des moyens pacifiques, sans désordre ni confusion, avec le concours de la majorité des électeurs et par l'usage du mécanisme habituel du gouvernement démocratique. Si, dans ces conditions, il convient à ses adversaires de l'accuser de poursuivre une politique révolutionnaire, il n'a nul souci d'engager avec eux une querelle de mots. Les révolutionnaires dangereux ne sont pas ceux qui recherchent le pouvoir pour appliquer des réformes depuis longtemps attendues: ce sont les réactionnaires qui endiguent le courant jusqu'au moment où ses flots déchaînés submergeront le rivage. »

La « faillite » du capitalisme rend inévitable, disent ses apôtres, le succès du parti ouvrier prêt à reprendre le pouvoir qu'il avait occupé avant les élections de 1924, — et sans le moindre succès.

LA BATAILLE ELECTORALE DE 1929

Les trois questions essentielles posées au corps électoral aux élections générales de 1929 étaient relatives au chômage, à la paix internationale et aux tarifs douaniers établis en faveur de certaines industries nationales dans le but de sauvegarder leur expansion (safeguarding). Il ne semble pas que le dernier de ces trois problèmes ait été beaucoup discuté; le parti libéral et le parti du Travail ont été d'accord pour repousser de nouvelles mesures de protection douanière et même pour établir un libre-échange de produits aussi large que possible ; le parti conservateur n'a pas réclamé l'extension du *safeguarding*.

Par contre, le problème de la paix internationale a figuré dans la plupart des programmes électoraux et il a fait l'objet de l'assentiment à peu près général de l'opinion publique. Si l'on a reproché, d'un côté, au parti conservateur de ne pas avoir fait des efforts suffisants pour entraîner les Etats-Unis à une politique de désarmement; si, d'autre part, on lui a fait un grief de ne pas favoriser assez ouvertement la pacification de l'Europe par des concessions en faveur de l'Allemagne, notamment la cessation de l'occupation rhénane, nous ne croyons pas toutefois que les attaques dirigées contre la politique extérieure du parti conservateur aient exercé une influence décisive dans les élections. Ce qui est vrai, c'est que, en effet, la population entière est fortement attachée à la paix ou, pour mieux dire, qu'elle repousse avec énergie toute idée de guerre nouvelle.

La mentalité anglaise ne peut, au point de vue extérieur, ressembler à la nôtre: La Grande-Bretagne n'a pas été envahie et elle a beaucoup moins souffert que nous du conflit mondial. Dans le cas d'une guerre nouvelle, elle se rangerait du côté du pays le moins fort, afin d'éviter la prépondérance en Europe d'une nation plus puissante que les autres. Si les leçons de la guerre ne l'ont pas suffisamment éclairée, elle n'en continuera pas moins à peser de toute son influence sur les autres peuples pour empêcher des hostilités et pour fortifier le rôle de la Société des Nations. Reste à savoir si elle prend les meilleurs moyens pour y parvenir. Mais encore une fois, il est excessif de soutenir, comme on l'a fait, que les problèmes de politique extérieure ont exercé une action prépondérante sur le suffrage universel, en raison même des faibles dissidences qui séparaient sur ce point les trois partis.

Si l'on en juge par les comptes rendus des meetings, par les déclarations des candidats et par les brochures sans nombre répandues par les associations politiques, ce sont les problèmes sociaux, économiques et financiers qui ont été discutés avec le plus de passion, comme dans tous les pays du reste, et notamment la question du chômage.

La propagande électorale nous paraît en avoir étrangement exagéré la portée et les remèdes proposés avaient un caractère démagogique incontestable. En se référant à la propre enquête du parti libéral, dont les résultats ont été publiés dans un volume compact à couverture jaune, « L'Avenir industriel de la Grande-Breta-

gne » (1), on s'aperçoit que le problème du chômage est des plus compliqués et des plus difficiles à résoudre. Il ne constitue point, loin de là, une question politique, mais une question d'ordre économique qu'il est dangereux de mêler aux polémiques électorales.

LA SITUATION ECONOMIQUE DE L'ANGLETERRE

Le conflit mondial de 1914 avait nécessairement provoqué en Angleterre, et sous l'impulsion énergique de M. Lloyd George, une formidable extension des usines metallurgiques qui réalisaient alors d'énormes profits en fabriquant du matériel et des munitions de guerre. Les autres industries vivaient, au contraire, péniblement ; leur personnel était dirigé soit dans l'armée, soit dans les mines et les usines métallurgiques. De 1911 à 1921, l'industrie du bâtiment perdait 103.000 ouvriers ; l'agriculture, cent six mille ; les textiles, 30.000 et le service domestique, 300.000. Par contre, 162.000 ouvriers nouveaux étaient employés dans les mines de charbon ; 323.000 dans les usines de matériel de guerre ; 65.000 dans les industries chimiques, — et le gouvernement embauchait un supplément de fonctionnaires, hommes et femmes, dont le nombre atteignait 233.000.

Après la démobilisation, les ouvriers revenus du front voulaient naturellement reprendre leurs emplois d'avant-guerre, occupés soit par des professionnels de fortune, soit par des femmes qui avaient renoncé aux travaux domestiques ou autres pour se créer, dans les usines ou les administrations publiques, une situation plus indépendante. Il en résultait déjà, par conséquent, une trop grande abondance de main-d'œuvre que la reprise momentanée des affaires de 1919-20 devait tout d'abord permettre d'absorber, mais qui, par la suite, dépassait de plus en plus les besoins normaux de certaines industries. Les chômages étaient, dans les mines de charbon par exemple, d'autant plus nombreux que les exportations, après avoir connu une période de prospérité sans précédent, diminuaient de jour en jour, en raison de la concurrence des houillères étrangères et des nouveaux procédés de force motrice, le pétrole, le mazout, l'électricité, etc... Loin de retrouver leur ancienne prospérité, les sociétés houillères accusaient des pertes ; elles devaient avoir recours aux subsides du gouvernement, fermer les puits dont l'exploitation était devenue trop onéreuse et même diminuer les salaires et la durée du travail.

D'autre part, le volume du commerce extérieur mondial était loin d'atteindre son niveau de 1913, tandis que la concurrence devenait de plus en plus âpre entre les nations industrielles dont beaucoup avaient augmenté leurs moyens de production. Comment, dans ces conditions, les grandes industries de base de l'Angleterre, les mines de houille, la métallurgie et les textiles, n'auraient-elles pas souffert d'une dépression des exportations qui faisaient naguère leur richesse ? Pour atténuer les misères des chômeurs, on se résignait à voter une loi sur les assurances qui leur accordait des secours de l'Etat, venant s'ajouter aux subsides de l'as-

(1) Britain's industrial future, chez Ernest Benor. Londres, 1928.

sistance publique et du fonds de chômage prélevé sur les employeurs et les employés des industries moins éprouvées.

L'une des causes principales de la dépression du commerce extérieur britannique était, en outre, la hausse des prix de revient que la réévaluation monétaire de 1925 n'a point fait sensiblement baisser. Les traitements et les salaires restaient fort au-dessus de ceux du continent, tandis que la durée du travail avait une tendance à diminuer et le repos habituel du *weedk-end* une tendance à se prolonger.

Une autre cause certaine de l'accroissement des prix de revient est l'énormité des impôts. Les diverses taxes directes qui pèsent sur le capital et le revenu sont évaluées, dans le budget de 1928-29, à 396.250.000 livres sterling ; les taxes indirectes (douanes et accise) à 261.405.000 livres, soit au total, avec l'impôt spécial de 4.400.000 livres sur les automobiles, à 662.055.000 livres ou 83 milliards de francs, sans compter les produits nets des postes, des terres de la couronne et des valeurs possédées par l'Etat, etc., qui atteignent 90 millions 840.000 livres et, bien entendu, les impôts locaux dont le produit, fort mal réparti, dépasse 200 millions de livres.

L'Angleterre, croyons-nous, est le pays du monde qui supporte les plus lourds impôts, nécessités surtout par le service de sa dette qui absorbe 304 millions de livres et le fonds d'amortissement, 65 millions, soit au total 369 millions de livres ou 46.125 millions de francs, non comprises les charges de la dette viagère. On sait que nos voisins ont mieux aimé accepter ce sacrifice considérable que frapper leurs rentiers d'un véritable impôt sur le capital, en procédant à une dévaluation monétaire ; ils ont tenu à rétablir la parité de la livre sterling et du dollar, ce qui coûte très cher à leur budget et ce qui les expose à de sérieuses difficultés d'ordre économique. L'appréciation de la devise anglaise au pair de l'or n'ayant pas eu pour effet, comme on l'espérait, de faire baisser les salaires, sa production a subi une surcharge qui la met en état d'infériorité évident vis-à-vis de ses rivaux.

La vie plus chère en Grande-Bretagne que sur le continent — et l'on s'en aperçoit bien vite quand on traverse la Manche — pousse un nombre croissant d'Anglais à venir passer leurs loisirs ou leurs vacances en France, en Belgique, en Suisse ou en Italie. Cet exode augmente le déficit de la balance des comptes extérieurs comblé, dans le passé, par les intérêts des placements au dehors et les recettes de la marine marchande.

Mais il s'est produit, depuis les élections du 30 mai, un fait nouveau de la plus sérieuse gravité. Les cours de la livre sterling ont baissé au-dessous du point de sortie de l'or et, pour en empêcher une chute plus rapide encore, la Banque d'Angleterre a dû exporter une forte quantité de métal jaune. De 164 millions de livres le 13 juin 1929, son encaisse métallique est tombée à 135 millions le 18 septembre. Le relèvement du taux d'escompte à 6 1/2, au lieu de 5 1/2, a, peut-être, été trop tardif pour porter remède à une situation critique. Il était d'ailleurs normal que le retour du parti ouvrier au pouvoir provoquât les retraits de dépôts étrangers dans les banques de Londres et il n'est pas, non plus, im-

possible que les Anglais eux-mêmes aient exporté une partie de leurs capitaux.

Quoi qu'il en soit, la crise économique n'est point aussi grave que les politiciens l'ont affirmé. Dans bien des industries, au contraire, de sérieux progrès ont été accomplis et leurs exportations se sont accrues. Sans doute, le commerce extérieur de la Grande-Bretagne ne vient plus qu'en seconde ligne, après celui des Etats-Unis; mais il occupe encore un rang honorable et dépasse largement celui de la France qui vient en troisième ligne. L'Angleterre continue à réaliser des bénéfices considérables par ses transports maritimes et par les moyens de crédit que la Cité de Londres met à la disposition du monde entier. Ce qui est vrai, c'est que la Grande-Bretagne traverse une période plus difficile que celle de l'avant-guerre, ce qui est, du reste, le cas de tous les autres pays de l'Europe. Mais n'est-il pas puéril d'accuser le cabinet Baldwin, comme l'ont fait abondamment ses adversaires, d'être l'auteur responsable du malaise économique? N'est-il pas non moins ridicule de lui reprocher de n'avoir pris aucune mesure efficace pour diminuer les chômages et accroître la prospérité générale du pays?

POLEMIQUES ELECTORALES SUR LE CHOMAGE

Que feraient donc les autres partis pour ranimer l'activité économique ? Le parti libéral, dirigé par M. Lloyd George, a publié une brochure de propagande sensationnelle sous le titre ambitieux que voici: « Nous pouvons vaincre le chômage ! (*We can conquer unemployment*) : Nous avons mobilisé pour la guerre; mobilisons pour la prospérité! » Son auteur affirme qu'il suffirait, pour réaliser un tel dessein, d'exécuter de grands travaux d'utilité publique destinée à donner du travail aux chômeurs, à améliorer l'outillage économique, en réparant les routes et les ponts, en drainant les terres incultes, en bâtissant plus vite des maisons ouvrières, en développant le réseau téléphonique, en établissant de nouvelles stations électriques, etc... Ce programme nécessiterait, il est vrai, des dépenses que l'Etat devrait supporter, en émettant à cet effet de vastes emprunts dont le montant s'élèverait de 200 à 250 millions de livres. Mais qu'importe! Il réduirait de 5 à 600.000 l'armée des sans-travail et il provoquerait un réveil certain de l'activité économique, grâce aux facilités nouvelles de transport et de développement dont il ferait bénéficier la production nationale.

Ce prétendu remède au chômage n'a rien d'inédit. Il a été appliqué en France, après la révolution de 1848, par le gouvernement provisoire qui avait ouvert des « chantiers nationaux » pour donner du travail aux ouvriers; mais il a été suivi des plus cruels déboires: il a causé des émeutes sanglantes lorsque les chantiers ont dû être fermés et l'on sait que les « Journées de juin » ont provoqué un mouvement de réaction qui a fait succomber la seconde République.

Le gouvernement de M. Baldwin n'a pas invoqué le précédent bien connu des « chantiers nationaux »; il a répondu à la brochure du parti libéral par un memorandum qui en réfutait point par point toutes les suggestions. Signée par les ministres du Tra-

vail, des Transports, de l'Hygiène, des Postes et par le chancelier de l'Echiquier, cette réplique était des plus décisives. Les journaux de l'opposition se sont vivement alarmés de cette publication officielle imprimée sous la même forme que les communications adressées au Parlement et dont les frais avaient sans doute été supportés par le Trésor. Comme cette publication d'une cinquantaine de pages était vendue au public et aux associations un schilling, c'est-à-dire 6 francs 20, elle n'a pas dû coûter bien cher aux contribuables. Mieux valait, dans tous les cas, la lire avec attention et en réfuter les arguments. M. Keynes a essayé de le faire, mais il n'y a guère réussi.

Dans le memorandum officiel, le ministre du Travail rappelle que les statistiques du chômage ne démontrent nullement l'existence d'une armée permanente d'un million d'ouvriers sans emploi. Ces ouvriers figurent dans trois groupes distincts: les non-occupés à titre permanent, à titre temporaire et à titre occasionnel. Les deux dernières catégories de non-employés ne pouvaient pas être confondues avec les chômeurs proprement dits, puisqu'ils trouvaient du travail pendant une durée plus ou moins longue et que, dans l'intervalle, ils pouvaient se livrer à certains travaux. Mais l'objection essentielle qui se dressait contre le programme de M. Lloyd George était sa difficulté d'application. Comment évaluer le nombre des ouvriers susceptibles d'être embauchés dans les entreprises de l'Etat ? Il fallait en déduire les femmes et les filles, les jeunes gens de moins de 18 ans, la plupart des hommes ayant atteint l'âge de 50 ans et qui étaient temporairement ou occasionnellement employés, et enfin tous ceux qui n'étaient pas aptes à remplir une tâche à laquelle ils n'avaient pas été préparés. Serait-il possible de transformer du jour au lendemain un ouvrier mineur, métallurgiste ou tisserand, en cantonnier, en maçon, en terrassier ou en électricien? C'est tout au plus si les travaux envisagés pourraient occuper de 250 à 300.000 ouvriers. En mettant les choses au mieux, un programme de grands travaux réalisables en deux années, comme on le proposait, serait suivi d'une « démobilisation » de travailleurs qui se trouveraient dans un embarras plus grand encore qu'avant leurs embauchages. Et, en outre, comment les contraindre à accepter une tâche nouvelle qui pourrait ne pas leur plaire, comment les installer, avec leurs familles, dans des chantiers dépourvus de maisons et éloignés de leurs domiciles habituels?

Le chancelier de l'Echiquier expliquait, à son tour, que les dépenses de grands travaux envisagés par le parti libéral atteindraient environ 250 millions de livres (32 milliards de francs) qu'il faudrait emprunter, ce qui revient à dire que la dette publique s'augmenterait de pareille somme. En admettant même que ces emprunts pussent être souscrits par l'épargne, ce qui n'était nullement démontré, une telle opération de crédit détournerait de l'industrie privée les capitaux dont elle ne peut se passer pour accroître sa production et l'on aboutirait ainsi à rendre plus difficile, en fin de compte, le commerce d'exportation. Le service de la dette nouvelle absorberait de 12 à 15 millions de livres et pourrait causer, en outre, une baisse des fonds d'Etat préjudiciable au crédit

public et de nature à retarder les conversions de la dette consolidée.

Le parti du Travail a répondu à son tour à M. Lloyd George qu'il s'était montré, quand il était au pouvoir, aussi incapable que le parti conservateur de régler le problème du chômage et qu'il s'en préoccupait seulement au moment des élections. Son nouveau programme n'était qu'une caricature grossière d'un seul article du programme travailliste. La brochure du parti du Travail s'exprimait dans les termes sévères que voici:

La grande faiblesse du projet Lloyd George, en dehors de ses stupidités financières, est son caractère purement temporaire... Il propose de donner deux années de travail à 600.000 hommes ; que deviendront ces 600.000 — sans parler du nombre plus grand de ceux qui excèdent les demandes d'emplois — lorsque ces deux années seront achevées et que M. Lloyd George aura emprunté par anticipation les sommes nécessaires pour leur donner du travail? Allons-nous dépenser tant de millions de livres pendant deux ou trois ans, pour avoir, à la fin de l'expérience, à faire face à une recrudescence de chômage dans une mesure aussi large qu'aujourd'hui? M. Lloyd George dit que non, et prétend que, pendant la période des grands travaux, il y aura un réveil automatique de la demande normale de la main-d'œuvre. Qu'en sait-il? Il n'existe pas dans son projet un seul article susceptible d'aboutir à la reconstruction économique sur des bases saines et permanentes...

***

Aux déclarations enflammées de M. Lloyd George que n'imitaient point, du reste, la plupart des candidats libéraux, le parti conservateur et son chef M. Baldwin ont répondu par un langage de bon sens. L'expérience des dernières années ne démontrait-elle pas que la situation économique s'améliorait progressivement? Le gouvernement ne s'était-il pas préoccupé de déplacer les ouvriers mineurs sans emploi dans les puits abandonnés pour leur procurer du travail dans d'autres régions? N'avait-il pas déjà poussé activement la construction des maisons ouvrières? N'avait-il pas maintenu et même augmenté les secours de chômage dont il ne méconnaissait cependant pas les inconvénients ? Le grand besoin de l'heure était la stabilité gouvernementale et la sécurité du lendemain ; l'application continue d'une politique de paix intérieure et extérieure était le meilleur moyen de réaliser, par une prospérité toujours accrue, le véritable progrès social. Et ces deux mots expressifs de *sécurité* et de *stabilité* revenaient sans cesse sur les lèvres du premier ministre. Mais comment assurer ces deux bienfaits sous un régime électoral qui exposait aux pires surprises et aux hasards les candidats du parti conservateur? M. Baldwin n'a pas semblé le comprendre et c'est le seul reproche sérieux qu'on puisse lui adresser.

Les discours si mesurés du premier ministre ne s'en heurtaient pas moins à une certaine indifférence du public. C'est cette indifférence qu'il redoutait et, pour la combattre, il faisait adresser par la poste aux 28 millions et demi d'électeurs des deux sexes, une courte lettre autographiée et polycopiée dont voici le texte :

Assuré que mon parti peut seul assurer cette continuité de politique et cette stabilité gouvernementale dont le pays

a besoin à l'heure présente, je vous adresse cet appel personnel et vous conjure d'aller jeudi au scrutin pour émettre un vote en faveur du candidat conservateur et unioniste.

Signé : STANLEY BALDWIN.

Au surplus, le premier ministre n'a rien négligé pour assurer la victoire de son parti. Il s'est jeté dans la bataille avec non moins d'ardeur que M. Lloyd George et M. Mac Donald. Sans se livrer à la moindre attaque personnelle contre ses adversaires, il a lutté en parfait galant homme en faveur de son programme. La veille du jour du scrutin, il adressait aux électeurs un dernier message radio-diffusé dans tout le pays. Avec une bonne humeur inlassable, il savait même mêler à ses appels ces procédés humoristiques qui plaisent tant au public anglais.

Visitant un jour des cultures de choux-fleurs dans les potagers du sud de l'Angleterre, M. Baldwin avait félicité les jardiniers des progrès de leurs cultures qui se traduisaient par une exportation inattendue de leurs produits. On s'est moqué des voyages agricoles de M. Baldwin et on l'a représenté, avec sa pipe, portant en triomphe un brocoli national. Mais il a été le premier à rire de cette caricature et, le jour du scrutin, il s'est présenté à son bureau de vote en tenant dans les bras un superbe choufleur. Cette fois, les rieurs étaient de son côté.

***

Le parti du Travail n'a pas été moins actif que ses adversaires et il a même été peut-être plus habile. Laissant se disputer les conservateurs et les libéraux, il s'est moqué des uns et des autres et a poursuivi sa propagande inlassable dans tout le pays. Pour étendre sa clientèle, il n'a pas hésité à édulcorer son programme de politique générale et à le faire défendre par tous ses candidats. En voici le début :

Afin de dissimuler leur record d'incompétence et de réaction, les leaders torystes essayent d'effrayer les électeurs en leur faisant l'horrible tableau des désastres qui fondraient sur le pays, si un ministère du Travail revenait au pouvoir... Nous tenons à mettre les électeurs en garde contre les fausses interprétations du socialisme, de ses desseins et de sa politique que nos adversaires n'ont déjà cessé de répandre.

Le parti du Travail n'est ni bolcheviste, ni communiste. Il s'oppose à la force, à la révolution et à la confiscation comme moyens d'établir un nouvel ordre social. Il croit au progrès ordonné et reste fidèle aux méthodes démocratiques de gouvernement.

Il est indiqué, quand on veut conquérir le pouvoir et attirer de son côté les électeurs des autres partis, d'édulcorer son programme. M. Mac Donald n'a point manqué à la tradition. Pour combattre le chômage, le parti du Travail a proposé divers procédés dont le plus important consistait, à ses yeux, « à rétablir la prospérité des industries en détresse et à développer la force productrice de la nation. » En attendant, il ferait modifier la loi sur les assurances contre le chômage; il interdirait aux jeunes gens de moins de 15 ans de travailler dans les usines et il accorderait aux vieux ouvriers des pensions de retraites suffisantes pour les dispenser de continuer à travailler.

Tout cela n'est pas, en effet, bien effrayant. Mais le parti du Travail se fait certainement des illusions en croyant qu'il réussirait à diminuer, par ces procédés trop simples, le nombre des chômeurs. Il ne parviendrait pas davantage à accroître sensiblement les exportations de fer et d'acier, de machines et de tissages, en s'attachant, comme il s'y engageait, à répandre « l'usage des crédits à long terme et à faciliter les transactions commerciales ». Si l'on ajoute à ces banalités la nationalisation des mines, le contrôle de la culture des terres possédées par les landlords, la suppression des impôts qui pèsent sur les denrées nécessaires à l'existence (sans doute le café et le sucre), et leur remplacement par une augmentation des impôts de succession et la progression plus forte des impôts directs, l'amélioration des pensions, la réforme du régime des licences, etc., on s'aperçoit que ce programme de socialisme d'Etat n'a rien de commun, en effet, avec le bolchevisme, ni même avec le collectivisme. Au surplus, le parti du Travail a eu la précaution de faire la déclaration finale que voici :

Nous ne décevrons pas le peuple en disant que la tâche de reconstruction nationale et sociale est aisée, ou qu'elle peut être accomplie en un jour ou en une année. Mais le parti du Travail s'engage à poursuivre sa grande mission avec enthousiasme et avec énergie ; il a confiance que, s'il possède une majorité, il réalisera de grands progrès, au cours d'une législature entière, en qui touche la prospérité industrielle, le bien-être général et une répartition plus équitable des fruits du travail...

Les électeurs auront à choisir, non seulement des représentants, mais un Gouvernement.

Un Gouvernement du Travail est la seule alternative au Gouvernement actuel des Tories.

Le parti libéral, ses chefs le reconnaissent, ne peut former qu'une faible minorité dans la prochaine Chambre.

Les électeurs qui désirent sauver le pays du désastre d'un nouveau Gouvernement Tory doivent donc voter pour les candidats du Travail.

Nous nous engageons à consacrer le meilleur de notre énergie et de notre expérience à la grande tâche de faire de la Grande-Bretagne une terre plus heureuse et plus satisfaite, et d'établir la paix dans le monde.

C'est, en effet, ce qu'on verra dans les mois et les années qui vont suivre le retour au pouvoir du parti du Travail. Mais on a le droit de montrer quelque scepticisme : les conservateurs et les libéraux n'y ont pas manqué.

Ce qui permettra au parti du Travail de se maintenir aux affaires pendant une certaine durée, c'est le désir profond de tous les partis d'ajourner autant que possible la date des futures élections générales. Si les uns désirent que l'expérience se prolonge afin de démontrer l'impuissance du parti du Travail, tous se préoccupent de l'éventualité d'une nouvelle lutte électorale, dont le public se lasserait, et des dépenses qu'ils sont hors d'état, pour le moment, d'engager. Les élections coûtent, en effet, très cher et les caisses des trois partis viennent de se vider.

On s'est livré à cet égard à de curieuses révélations. Le parti du Tra-

vail a reproché à M. Lloyd George d'avoir rempli sa caisse électorale par les subsides de ceux qu'il avait comblés d'honneurs quand il était au pouvoir. Le « Sale of honours » a fait l'objet de polémiques violentes auxquelles le principal intéressé s'est borné à répondre qu'il avait remis à son parti les « fonds » dont il n'a point indiqué la provenance et qui sont, à coup sûr, considérables.

On a évalué à 3 ou 4 millions de livres (environ 500 millions de francs) les dépenses électorales des trois partis. Ce chiffre ne nous semble pas excessif. Jamais des sommes aussi fortes n'avaient été gaspillées à une propagande aussi intensive. Comme les mêmes efforts de réclame ont été déployés de part et d'autre, on peut soutenir qu'ils se sont neutralisés ou, en d'autres termes, qu'ils n'ont exercé qu'une médiocre influence sur le résultat des élections. La seule moralité qu'on puisse tirer de ce débordement de publicité, c'est que le scrutin majoritaire condamne les partis à des luttes et à des rivalités individuelles qui n'ont qu'un rapport éloigné avec une consultation réfléchie du peuple. Si l'Angleterre veut changer des mœurs électorales devenues choquantes; si elle veut mettre un terme à un dévergondage de sollicitations humiliantes pour les candidats, ce ne sont pas des lois nouvelles contre la corruption et les dépenses extravagantes qu'elle doit édicter ; c'est le mode de scrutin qu'elle doit réformer de fond en comble, afin de moraliser les élections, et faire l'éducation assez mal commencée du suffrage universel.

LES RESULTATS DES ELECTIONS

Sous le régime du scrutin uninominal, les résultats électoraux sont à la fois inattendus et singuliers. Personne ne pouvait croire qu'un changement aussi profond de la majorité parlementaire suivrait les élections générales du 30 mai 1929. On prévoyait que le parti conservateur perdrait un certain nombre de sièges que gagnerait le parti du Travail. Mais on ne s'attendait pas à ce que le hasard des chiffres donnât une prépondérance aux travaillistes. Toutefois, de tels bouleversements sont devenus, dans la Chambre des Communes, assez fréquents, surtout depuis la guerre. M. Jacques Bardoux a rappelé, dans le *Temps* du 21 mai (une semaine avant les élections générales) que, en 1922, le parti conservateur avait conquis une majorité de 77 voix contre 192 députés du Travail et 115 libéraux. Le 5 décembre 1923, il perdait par sa faute la majorité et se trouvait en minorité de 99 voix, contre 192 députés travaillistes et 156 libéraux, en voulant défendre contre le sentiment public la cause perdue d'avance de la protection douanière. Mais les erreurs commises par le premier Cabinet Mac Donald ont provoqué un choc en retour aux élections générales de janvier 1924; le parti conservateur retrouvait une majorité accrue de 225 voix contre 151 députés du Travail et 44 libéraux. Enfin, la lassitude et le désir d'un changement suscitaient, en mai 1929, un revirement que les chiffres électoraux de chaque parti n'auraient pas dû accuser aussi profondément: sur 615 membres de la nouvelle Chambre des Communes, le parti du Travail en faisait élire 287; le parti con-

servateur 260; le parti libéral 59 et divers partis indépendants 9. Le parti communiste avait présenté 25 candidats sans conquérir un seul siège ; il avait été combattu du reste avec violence par le parti du Travail qui le considère comme son pire ennemi.

Les résultats auraient été bien différents sous un régime de justice électorale. Aux élections qui ont précédé celles du 30 mai 1929, une faible majorité de suffrages était parfois suffisante pour assurer à un parti une forte majorité de mandats.

En 1895, le parti conservateur a obtenu, dans l'ensemble des collèges, unema jorité de 117.473 suffrages ; il a conquis une majorité de 150 sièges (1)

En 1900, les conservateurs ont obune majorité de 117.473 suffrages ; ges; il a conquis une majorité de 134 sièges.

En 1910, les libéraux ont obtenu une majorité de 355.945 suffrages : ils ont conquis une majorité de 126 sièges.

En 1918, l'entente des libéraux et des conservateurs a eu pour effet de réunir, dans les 421 circonscriptions où les mandats étaient contestés, 4.644.347 suffrages en faveur de la coalition, et 3.387.070 en faveur des candidats de l'opposition (candidats du travail, libéraux dissidents, etc.). Or, le premier groupe a obtenu 360 mandats sur 421 et le second, 61. Sous un régime de R. P., la coalition n'aurait eu que 243 sièges et ses adversaires en auraient obtenu 178 au lieu de 61 !

Aux élections générales de 1922, sur 547 sièges contestés, non compris les sièges de l'Université, le parti conservateur a obtenu 296 mandats avec une moyenne de 18.180 voix par élu, tandis qu'il n'en aurait conquis que 208 avec la R. P. Par contre, les libéraux, avec un total de 2.621.168 suffrages, n'ont obtenu que 54 sièges, au lieu de 101, et chacun de ses élus représentait une moyenne de 48.540 voix.

Aux élections de décembre 1924, qui ont suivi la chute du cabinet Mac Donald, les suffrages se sont ainsi répartis (562 mandats contestés sur 615) :

Conservateurs ..	7.451.132	suffrages
Libéraux	3.008.474	—
Travail	5.484.760	—
Autres partis ...	123.539	—

Avec une minorité des suffrages exprimés, le parti conservateur n'en a pas moins obtenu une majorité de 382 sièges, tandis que les libéraux n'obtenaient que 34 sièges (46 y compris les sièges non contestés), les travaillistes 151 (y compris 9 sièges non contestés) et les autres partis, 4. Les résultats complets étaient les suivants :

Conservateurs	412	sièges
Libéraux	46	—
Travail	151	—
Indépendants	6	—
	615	—

(1) Nous empruntons ces chiffres et les suivants aux statistiques électorales dressées avec soin par la P. R. Society.

Il y avait donc une disproportion choquante entre le nombre des voix recueillies par les trois principaux partis et le nombre des sièges qu'ils avaient obtenus. Chaque élu conservateur représentait une moyenne de 19.270 voix ; chaque élu du Travail, 38.625, et chaque élu du parti libéral, 88.425.

Aux élections du 30 mai 1929, il y avait, pour les 615 sièges à pourvoir, 1.760 candidats, dont 590 étaient présentés par le parti conservateur, 570 par le parti du Travail, et 513 par le parti libéral. Parmi ces candidats, se trouvaient 68 femmes, dont 14 seulement ont été élues, notamment, dans le Pays de Galles, Miss Margaret Lloyd George, fille de l'ancien premier ministre. Les communistes avaient tenté la chance dans 25 collèges et d'autres partis dans 9. En laissant de côté les sièges non contestés et qui n'ont donné lieu, par conséquent, à aucun scrutin, les suffrages se sont ainsi répartis dans l'ensemble des collèges :

	Suffrages
Parti conservateur	8.659.639
— du travail	8.385.301
— libéral	5.309.426
Communistes	50.622
Autres partis	243.264
Total	22.648.252

Le nombre des électeurs inscrits étant de 28.502.265, il y a eu, par suite, 5.854.013 abstentions et bulletins nuls.

Comparons maintenant le nombre de sièges obtenus par les divers partis avec le nombre des sièges que la R.P. leur aurait permis de conquérir :

Partis	Sièges obtenus
Conservateur	256
Travail	288
Libéral	59
Autres partis	5
	608 (1)

Partis	Avec la R. P.
Conservateur	232
Travail	225
Libéral	143
Autres partis	8
	608

Partis	Différences
Conservateur	24
Travail	63
Libéral	84
Autres partis	3

L'application du scrutin uninominal à un seul tour a donc fait perdre

(1) Non compris les 7 sièges non contestés. Il est, d'autre part, à noter que Sir W. Jowitt, élu comme libéral, s'est ensuite rallié au parti du Travail en acceptant les hautes fonctions d'attorney général dans le cabinet Mac Donald. Son comité l'a d'ailleurs obligé à donner sa démission ; il a été réélu, comme travailliste, le 31 juillet. Le président du comité libéral lui avait adressé une protestation ainsi concue « S'il est honorable d'être un grand avocat et de gagner beaucoup d'argent par l'exercice de sa profession et d'occuper ensuite les hautes fonctions d'attorney général, il est encore beaucoup plus honorable de rester fidèle à ses engagements. »

84 sièges aux libéraux ; par contre, le parti du Travail a obtenu 63 sièges de trop. Cette différence est considérable; elle a modifié injustement la composition de la Chambre des Communes dans un sens beaucoup trop favorable au parti du Travail. Avec un total de 8.385.300 suffrages, ce parti a eu la chance de conquérir 32 sièges de plus que le parti conservateur qui a recueilli 8.659.639 suffrages (soit 274.339 de plus). C'est donc une minorité de 8.385.300 électeurs qui, en vertu d'une tradition du reste singulière, va faire la loi à une majorité dépassant 14 millions de suffrages (conservateurs et libéraux).

Le parti qui s'est proclamé vainqueur et qui a réussi à conquérir par surprise et par le hasard la majorité relative des mandats ne peut, il est vrai, gouverner qu'à la condition de ne pas appliquer son programme et de vivre au jour le jour.

Sans doute, si les conservateurs et les libéraux avaient consenti à s'unir et à former en commun un cabinet hostile au parti du Travail, comme on l'a fait en Belgique, la situation aurait été bien différente. Mais les deux partis « historiques » sont divisés par des rivalités personnelles peut-être plus aiguës que celles qui les séparent du parti travailliste et il faut reconnaître, d'ailleurs, que l'expérience des gouvernements de coalition n'a pas été, dans le passé, des plus heureuses. Quoi qu'il en soit, l'entente des partis hostiles au travaillisme finira par se faire un jour ou l'autre, à moins que le parti libéral disparaisse et que ses 5 millions d'électeurs votent soit pour le parti conservateur, soit pour le parti du Travail. Mais cette éventualité n'est certainement pas à la veille de se produire et, en attendant, il serait beaucoup plus pratique de réaliser une large réforme électorale permettant aux trois partis de se compter loyalement et d'obtenir un nombre de sièges correspondant à leur force électorale. Nommés par la R. P., les élus du parti conservateur et du parti libéral pourraient plus aisément s'entendre dans le Parlement; ils n'auraient à abandonner aucun article de leurs programmes respectifs.

Ce ne sont pas les seules injustices et anomalies du système. Les unes découlent fatalement de la différence du nombre des électeurs inscrits dans les divers collèges. C'est ainsi que, dans le comté de Londres, la circonscription la plus peuplée de Lewisham (Est) compte, en 1929, 76.562 électeurs, tandis que la plus petite, Bethnal Green (sud-ouest) en compte 27.484.

Si l'on considère les résultats d'ensemble de certaines régions, on relève des injustices intolérables. En voici quelques exemples:

PAYS DE GALLES

Partis	Nombre de suffrages
—	—
Travaillistes	574.225
Libéraux	438.613
Conservateurs	289.369
Autres partis	8.732
Total	1.310.939

Partis	Sièges obtenus
—	—
Travaillistes	25
Libéraux	10
Conservateurs	1
Autres partis	0
Total	36

Dans le Pays de Galles, les conservateurs, avec une somme de suffrages atteignant plus de la moitié du total des voix travaillistes n'obtiennent qu'un seul mandat représentant ainsi 289.369 électeurs, tandis que le parti du Travail obtient 25 sièges représentant une moyenne de 22.970 électeurs. Une minorité de votants obtient donc 25 sièges sur 36 à pourvoir.

LONDRES

Partis	Suffrages	Sièges
—	—	—
Travail	784.646	36
Conservateurs .	754.242	23
Libéraux	353.737	2
Autres partis ..	14.852	0
Totaux .	1.907.477	61

Chaque siège obtenu par les libéraux représente 170.000 voix ; les deux autres partis obtiennent 22.000 voix (travail) par mandat et 33.000 (conservateurs) par mandat.

Nous pourrions multiplier ces exemples d'injustice criante. Ajoutons-y simplement des résultats qui ne sont évidemment dus qu'au hasard

Battersea (Nord)

Electeurs inscrits : 50.460.

Candidat du Travail	: 13.265	voix (élu)
— conservat.	: 10.833	—
— commun.	: 6.554	—
— libéral	: 4.513	—
Total	: 33.462	—

L'élu représente un peu plus du quart des électeurs inscrits et du tiers des votants.

Hackney (Centre)

Electeurs inscrits : 47.774.

Candidat du Travail	: 12.462	voix (élu)
— conservat.	: 10.814	—
— libéral	: 10.186	—
Total :	33.472	—

L'élu représente 12.462 voix contre 21.000 obtenus par ses deux concurrents.

Islington (Est)

Electeurs inscrits : 60.202.

Candidat du Travail	: 15.199	voix (élu)
— conservat.	: 13.641	—
— libéral	: 11.136	—
Total :	39.976	—

Lewisham (Est)

Electeurs inscrits : 76.562.

Candidat conservat.	: 23.208	voix (élu)
— du Travail	: 22.806	—
— libéral	: 8.729	—
Total :	54.743	—

Southwark (Nord)

Electeurs inscrits : 32.340.

Candidat du Travail	: 9.660	voix (élu)
— libéral	: 9.228	—
— conservat.	: 2.198	—
Total :	21.086	—

Il est clair que la majorité relative de 432 voix en faveur du travailliste

se serait transformée en minorité si un petit nombre de suffrages conservateurs s'étaient portés sur le candidat libéral.

Birkenhead (Est)

Electeurs inscrits: 46.563.

Candidat du Travail	: 13.157	voix (élu)
— conservat.	: 11.860	—
— libéral	: 11.654	—
Total	: 36.671	—

Erdington (Birmingham)

Electeurs inscrits: 60.472.

Candidat du Travail	: 20.665	voix (élu)
— conservat.	: 20.532	—
— libéral	: 6.395	—
Total	: 47.592	—

La majorité relative de l'élu est de 133 voix et la majorité absolue serait de 23.796.

Dans un nombre important de collèges et bien qu'il n'y eût que deux candidats, la majorité de l'élu a été très faible. Exemples:

Ladyhood (Birmingham)

Electeurs inscrits: 42.590.

Candidat du Travail	: 16.447	voix (élu)
— conservat.	: 16.436	—
Total	: 32.883	—

Le résultat n'a dépendu que du nombre des abstentions.

Sparkbrook (Ouest) (Birmingham)

Electeurs inscrits : 45.593.

Candidat conservat.	: 16.862	voix (élu)
— du Travail	: 16.819	—
Total	: 33.681	—

Majorité de 43 voix, et le nombre des abstentionnistes est de près de 12.000.

Ces exemples suffisent pour démontrer que le hasard des chiffres et le nombre des électeurs qui s'abstiennent décident des résultats électoraux. Dans la plupart des circonscriptions citées plus haut, et dans bien d'autres encore, les résultats auraient été bien différents s'il y avait eu entente préalable entre le parti conservateur et le parti libéral.

Les causes du succès des candidats travaillistes

On a beaucoup commenté, cela va de soi, les résultats des élections générales. Ce qui frappe, à première vue, c'est l'accroissement du nombre des sièges que le Parti du Travail a obtenus aux diverses élections et dont voici la progression :

Elections générales	Nombre de sièges obtenus
1900	2
1906	29
1910 (janvier)	40
1910 (décembre)	42
1918	57
1922	142
1923	191
1924	151
1929	287

Le même parti a obtenu 5.484.720 voix en 1924 et 8.385.301 en 1929, soit un gain apparent de 2.900.581 voix. Mais il y avait, en 1929, 5 millions d'électeurs de plus qu'en 1924 ou, plus exactement, 5 millions de femmes de 21 à 30 ans inscrites pour la première fois sur les listes électorales. Il est fort possible, comme on

l'a soutenu, que la majorité de ces électrices nouvelles ait voté pour les travaillistes, ce qui réduirait à peu de chose l'accroissement réel du nombre des électeurs du parti. D'autre part, il résulte d'un graphique dressé par le *Times* que le pourcentage des votes émis en faveur du parti du Travail se serait élevé en 1924 à 33 % par rapport au nombre des votants et, en 1929, à 37 % en faisant la même comparaison; par contre, le nombre des mandats obtenus par le même parti s'est élevé de 150 en 1924 à 280 en 1929, ce qui démontre, une fois de plus, que l'accroissement considérable du nombre de ses mandats n'est dû qu'en faible partie à l'augmentation du nombre de ses électeurs. La vérité est que la « chance » l'a favorisé beaucoup plus largement que le parti conservateur et que le parti libéral a été lésé dans des proportions scandaleuses, puisqu'au lieu d'avoir légitimement obtenu 143 mandats, il n'a pu en conquérir que 59.

Lorsque le parti du Travail souffrait d'une telle iniquité, il réclamait naturellement une réforme du système électoral de nature à assurer à chaque opinion une représentation proportionnelle à sa force électorale. Mais le parti conservateur s'y était résolument opposé et le parti libéral n'était pas d'accord pour accepter la R. P. dont M. Lloyd George était l'adversaire déclaré, tandis que Lord Oxford (M. Asquith) et Lord Grey en étaient partisans.

Quoiqu'il en soit, il y a aujourd'hui, en Angleterre, un tel sentiment de l'injustice du mode de scrutin en vigueur qu'une réforme électorale est réclamée par tous les partis. Reste à savoir, il est vrai, s'il leur sera possible de se mettre d'accord sur le système à adopter. Bornons-nous à faire remarquer que les iniquités d'un régime électoral peuvent avoir les conséquences les plus graves. Nous avons eu l'occasion de démontrer que si l'élection de 1912 à la Présidence des Etats-Unis avait eu lieu au scrutin proportionnel, c'est, selon toute vraisemblance, M. Roosevelt qui aurait triomphé de M. Wilson — et l'horrible conflit mondial de 1914 aurait pu être évité grâce au prestige et à l'autorité d'un grand homme d'Etat. De même, si les élections législatives anglaises du 30 mai 1929 avaient eu lieu sous le régime de la R. P., le parti conservateur serait resté au pouvoir et l'avenir de la Grande-Bretagne aurait été tout différent.

CHAPITRE III

Les réformes électorales à l'Etranger

Les injustices et les graves défauts du scrutin uninominal ont provoqué, en Angleterre, un mouvement d'opinion en faveur d'une large réforme électorale. Dans son rapport qui a été publié en 1910, la commission d'enquête, chargée de l'examen des systèmes électoraux, avait reconnu que le régime en vigueur n'était plus défendable et qu'il convenait d'y substituer, sinon la R. P., du moins un système transitoire qui consistait à donner à l'électeur la faculté d'émettre un « vote alternatif ». Après avoir indiqué sa préférence pour un candidat déterminé en faisant suivre son nom du numéro 1, l'électeur pouvait désigner son second choix par le numéro 2, puis par le numéro 3 ou le numéro 4, s'il y avait 3 ou 4 candidats. En supposant que trois candidats se soient présentés, et que A obtienne 3.500 voix de première préférence, B 3.250 et C 3.000, ce dernier candidat était éliminé et les voix qu'il avait recueillies étaient attribuées, d'après les secondes préférences, marquées sur ses bulletins de vote, soit à A, soit à B. Cette innovation aurait sans doute pour effet de changer les habitudes des électeurs qui étaient accoutumés à voter en marquant d'une croix le nom d'un seul candidat ; mais elle aurait l'avantage de faire élire les députés par la majorité absolue des votants, sans avoir recours à un second tour de scrutin qui offrirait les plus sérieux inconvénients.

La Société de la R. P., alors présidée par le regretté Lord Avebury (Sir John Lubbock) avait fait remarquer que le vote alternatif était une solution bien médiocre du problème électoral. Pourquoi ne pas recommander tout de suite la représentation proportionnelle qui constituait une réforme complète et définitive ? Pourquoi attendre qu'on y fût acculé pour sortir d'une impasse ? La Société de la R. P. était convaincue plus que jamais que l'application du système qu'elle défendait, le « Vote Transférable », permettrait de résoudre toutes les difficultés au milieu desquelles on se débattait depuis si longtemps.

LE SYSTEME ANGLAIS

Déjà appliqué dans les colonies de l'Afrique du Sud et de Tasmanie — et il devait l'être plus tard dans l'Etat libre d'Irlande, dans certaines élections municipales de la Nouvelle-Galles du Sud et de la Nouvelle-Zélande, etc., le système de R. P. proposé en Angleterre est celui de Thomas Hare. La Société de la R. P., qui l'a toujours défendu, estime qu'un changement de système nuirait à la propagande qu'elle poursuit depuis un demi-siècle. Elle s'est donc ralliée dès la première heure au système de Hare, exposé par Stuart Mill et dont voici le principe : Est proclamé élu tout candidat qui, dans l'ensemble des collèges, obtient le quotient électoral, c'est-à-dire un nombre de suffrages déterminé par la division du nombre des voix exprimées par le nombre des députés à nommer. L'électeur peut voter à sa guise soit pour un candidat local, soit pour n'importe quel autre candidat étranger à sa circonscription ; mais, dans ce dernier cas, il n'émettra pas un vote inutile, même si ce candidat recueille, dans l'ensemble des collèges, un nombre de voix très supérieur au quotient : il peut, en effet, voter pour plusieurs candidats, en indiquant, sur son bulletin de vote et par un numérotage, l'ordre de ses préférences.

Voici un électeur qui a voté, par exemple, pour le candidat A en lui donnant le numéro 1 ; il a indiqué sa seconde préférence en faveur de B, sa troisième en faveur de C et ainsi de suite : que va-t-il se passer au recensement ? Si le quotient électoral est 10.000 et si A réunit 25.000 suffrages, on attribuera ses 15.000 suffrages de surplus au candidat B et, comme les suffrages de B dépasseront à leur tour le quotient, on attribuera son surplus au candidat C et ainsi de suite.

L'application du système de Hare à l'ensemble des collèges n'eût pas été très compliquée lorsque l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande ne comptaient que quelques centaines de milliers d'électeurs ; elle est impraticable à l'heure actuelle où le nombre des électeurs inscrits dépasse 28 millions. La Société anglaise de la R. P. a donc reconnu la nécessité de diviser le pays en circonscriptions ; le maximum des députés à élire serait, par collège, de 7 et la moyenne de 5 ou de 6. Le système de Hare est appliqué, dans ces divers collèges, comme il eût été appliqué dans l'ensemble ; chaque électeur émet son vote en désignant par un numéro, 1, 2, 3, 4, etc..., l'ordre de ses préférences sur un bulletin officiel qui contient les noms de tous les candidats rangés en colonne.

Il n'y a pas, on le voit, de listes de candidats, mais une série de noms de candidats dont les opinions se seront d'ailleurs manifestées par des déclarations publiques et que les associations de parti ne manqueront pas de recommander aux électeurs. En établissant cette règle, on a voulu rester fidèle au vote uninominal, qui est dans la tradition anglaise, et respecter la liberté de l'électeur.

Comment le « returning officer «, chargé du recensement général des votes, va-t-il procéder pour proclamer les élus ? Il va, tout d'abord, déterminer le quotient, qui ne sera

pas le même que celui du système de Hare : il sera abaissé, en divisant le nombre des suffrages exprimés, non plus par le nombre des députés à élire, mais par ce même nombre, augmenté d'une unité, et l'on ajoutera, en outre, le nombre 1 au quotient ainsi obtenu. Si, par exemple, le nombre des suffrages exprimés est de 70.000 pour six députés à nommer, le quotient s'élèvera à 70.000 : 7 = 10.000 + 1, c'est-à-dire 10.001.

La seconde opération consiste à attribuer à chaque candidat autant de voix qu'il a obtenu de fois la première préférence ou le numéro 1. Il arrivera, presque toujours, que le chef du parti, soutenu par les associations locales qui donneront le mot d'ordre, aura un nombre de voix supérieur au quotient. Le surplus de ses voix sera alors attribué aux candidats désignés en seconde ligne, etc. Seront ensuite proclamés élus tous les candidats qui auront atteint le quotient. S'il reste encore des sièges à pourvoir, on éliminera successivement les candidats ayant réuni le moins de suffrages et l'on transférera leurs suffrages aux candidats ayant bénéficié des secondes préférences.

L'avantage du système consiste à utiliser le plus grand nombre possible de suffrages et à donner à l'électeur le maximum de liberté dans le choix de son député. Mais les résultats ne seront, bien entendu, qu'approximativement justes. Ils pourront l'être d'autant moins que les électeurs auront négligé d'indiquer leurs secondes ou troisièmes préférences. Le hasard pourrait, en outre, jouer un certain rôle dans l'attribution des sièges, surtout si les électeurs étaient indisciplinés ; mais cette éventualité n'est guère à redouter en Angleterre où l'organisation des partis est si forte. L'application du système nécessitera, il est vrai, un certain délai pour la proclamation des résultats qui ne pourront guère être connus, en général, que le surlendemain du vote. Toutefois, ces légers défauts qui soulèveraient, en France, de longues discussions, ont cessé de passionner les proportionnalistes anglais. La question du système ne les intéresse même plus ; tous les proportionnalistes se sont ralliés à celui qui a été adopté par la « Proportional Representation Society », et leurs adversaires reconnaissent eux-mêmes que, si la R. P. était adoptée, c'est le système de Hare, qu'on appelle aujourd'hui le système du vote unique transférable, « single transférable vote », qui devrait être appliqué.

LE SYSTEME DU NOMBRE UNIQUE

La plupart des pays de l'Europe ont renoncé au scrutin uninominal et à tout système majoritaire, pour se rallier à la Représentation Proportionnelle des partis politiques. En 1901, s'est constitué en France la « Ligue pour la représentation proportionnelle » dont faisaient partie MM. Yves Guyot, Adolphe Carnot, Louis Mill, Emmanuel Vidal, Charles Benoist, Emile Deschanel, Mirman, etc... En 1910, s'est formé le « Comité républicain de la R. P. » qui a recruté ses premiers adhérents parmi les anciens membres de la Li-

gue et qui se composait de l'élite du monde intellectuel, industriel et ouvrier (1).

Les travaux de ce Comité, dont le regretté Adolphe Carnot était le président, ont fait l'objet de nombreuses brochures de propagande.

Dans la pensée du « Comité républicain de la R. P. », la réforme électorale n'avait pas seulement pour objet d'assurer à chaque parti un nombre de mandats proportionnel au nombre des suffrages qu'il recueillait ; elle devait, en outre, produire des résultats moraux dont son programme rappelait les bienfaits.

Pour que ces avantages moraux fussent pleinement atteints, le regretté savant Henri Poincaré était d'avis de proposer tout de suite le seul système qui permît une répartition des mandats entre les partis parfaitement équitable. S'inspirant du principe de Hare, il faisait remarquer avec infiniment de bon sens que, pour aboutir à une représentation exacte du pays, il fallait nécessairement faire élire tous les députés par « un même nombre de suffrages » et attribuer ainsi à chaque suffrage la même valeur représentative. Le système du « nombre unique », qu'il préconisait, pouvait se formuler de la manière que voici :

« Un nombre unique, fixé d'avance, sert à répartir les sièges entre les listes de candidats dans toutes les circonscriptions électorales. »

Si l'on veut faire élire un maximum de 500 députés, on déterminera le nombre unique en divisant par 500 la somme des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions. En supposant qu'il y ait 9 millions de suffrages exprimés, le nombre unique sera : 9.000.000 : 500 = 18 mille.

Chaque liste de candidats obtient autant de sièges qu'elle a réuni de fois 18.000 suffrages. Une liste ayant obtenu 54.000 suffrages, par exemple, a droit à 3 sièges, parce que 18.000 est contenu trois fois dans 54.000. Si une autre liste obtient 60.000 suffrages, elle a également droit à 3 sièges avec 6.000 suffrages non représentés, c'est-à-dire 6.000 suffrages de restes.

Les suffrages non représentés d'un même parti sont ensuite additionnés soit dans l'ensemble des circonscriptions, soit dans plusieurs circonscriptions voisines. Ils donnent droit pour chaque parti à autant de sièges supplémentaires que leur somme contient de fois le nombre unique.

Si, dans une circonscription régionale formée par les circonscriptions départementales du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme, par exemple, le parti A a obtenu 10 sièges, avec une somme de 20.000 suffrages non représentés, il a droit à 1 siège supplémentaire (18.000 est contenu une fois dans 20.000) et ce siège est attribué à la liste du parti A ayant le plus grand nombre de voix non représentées, ou les plus forts restes.

Le système du nombre unique est, par conséquent, des plus simples et des plus logiques.

(1) Nous avions organisé ce Comité avec l'aide de notre ami regretté Ernest Lavisse, et nos premières réunions ont eu lieu à la *Revue de Paris*, dont il était alors le directeur avec M. Marcel Prévost.

Il nécessite, il est vrai, une organisation des partis beaucoup plus forte qu'aujourd'hui, une discipline beaucoup plus rigoureuse et une unité parfaite.

Pour additionner les suffrages non représentés de chaque parti, soit dans l'ensemble du pays, soit dans une même région, il faut nécessairement, en effet, que chaque parti soit organisé et que les listes d'un même parti soient groupées sous une dénomination commune.

Dans une fort belle lettre adressée au secrétaire général du « Comité républicain de la R. P. », M. Henri Poincaré exposait les avantages moraux du système du « nombre unique ». En voici la conclusion :

« 1° Le système du nombre unique sera compris du premier coup, et le plus ignorant des mathématiques verra sans raisonnement qu'il donne satisfaction complète à la justice. C'est là un avantage sérieux ; il ne suffit pas d'être juste, il faut encore le paraître ;

« 2° Le système est facilement perfectible : si on ne croit pas pouvoir l'étendre immédiatement à l'ensemble du territoire, on pourra l'appliquer d'abord à des régions restreintes et ensuite progressivement à des régions de plus en plus étendues ;

« 3° Il oblige les partis à s'organiser et à montrer leur drapeau ;

« 4° C'est celui qui atteint le mieux les résultats moraux que les partisans de la R. P. ont en vue :

« Faire comprendre aux députés qu'ils représentent la France et non un département, faire comprendre aux électeurs qu'ils doivent voter pour des idées et non pour des personnes. »

Les membres de l'Académie des Sciences qui faisaient partie du Comité républicain de la R. P., MM. Paul Appel, Gaston Bonnier, le professeur Charles Bouchard, Adolphe Carnot, A. Chauveau, le docteur Dastre, Jacques Hadamard, H. Le Châtelier, Emile Picard, etc..., n'hésitèrent pas à se rallier à la suggestion de M. Henri Poincaré, de même que les socialistes, MM. Eugène Fourmière, Georges Renard et leurs collègues. Le secrétaire général fut chargé de rédiger un dispositif permettant d'appliquer le système du nombre unique.

Les législations électorales de la Tchéco-Slovaquie, des Pays-Bas et de l'Allemagne se sont inspirées du système du « nombre unique » dont nous avions élaboré le mécanisme d'après la formule de M. Henri Poincaré. Nous allons les passer successivement en revue.

LE SYSTEME TCHECO-SLOVAQUE

Aux termes de la loi électorale du 29 janvier 1920, les élections à la Chambre des députés, de même qu'au Sénat, ont lieu, en Tchéco-Slovaquie, sous le régime de la R. P. appliqué dans 23 circonscriptions. Ont droit de prendre part au vote tous les citoyens de 21 ans, sans distinction de sexe, inscrits sur les listes électorales. Le vote est obligatoire. La Chambre des députés comprend 300 membres et le Sénat 150.

Vingt-et-un jours au moins avant l'ouverture du scrutin, les partis politiques présentent à la Commission électorale de chaque collège des listes de candidats approuvées par un

minimum de cent électeurs de la circonscription. Les candidats doivent déclarer qu'ils ne se présentent que dans un seul collège électoral. Les listes sont publiées quinze jours avant les élections ; elles indiquent le nom du parti auquel elles appartiennent et l'ordre de préférence arrêté par le parti.

Un bulletin de vote officiel renferme les listes des candidats de chaque parti et leur numéro d'ordre. Les élections sont organisées et dirigées par une Commission composée des représentants des divers partis.

Chaque électeur vote pour la liste qu'il préfère sans pouvoir changer l'ordre de présentation. Il place son bulletin sous enveloppe dans une cabine isolée avant de le déposer dans l'urne.

La répartition des sièges entre les listes s'opère d'après les règles édictées par la loi électorale et dont voici la traduction :

Après la clôture des élections, chaque Commission électorale de circonscription effectue un premier scrutin partiel, consistant à compter le nombre des suffrages pour tel ou tel parti. Donnent une voix à un parti celles même des listes où les noms des candidats sont rayés ou changés. Il n'est donc tenu aucun compte des ratures, voire des traits biffant toute la liste ni des changements apportés. En un mot, les panachages sont interdits.

Le surlendemain (le mardi qui suit les élections), se réunit la Commission électorale de circonscription qui, sur la base des données de toutes les communes composant cette circonscription — effectue le premier scrutin

Elle fait le total de tous les suffrages valables obtenus par les divers partis ; ce total est ensuite divisé par le nombre de mandats attribués à la circonscription électorale ; le chiffre résultant de cette opération constitue le quotient.

Le total des suffrages obtenus par chaque liste de candidats est ensuite divisé par le quotient. La Commission attribue alors à chaque parti autant de mandats que le quotient est contenu de fois dans la somme des suffrages obtenus par un parti.

Au sein de chaque parti, les mandats sont attribués aux candidats dans l'ordre où ceux-ci figurent sur la liste. Si la liste, en tant que bulletin de vote remis à la Commission électorale de circonscription, diffère de l'original, on ne tient compte que de ce dernier.

Les mandats non répartis au premier scrutin sont attribués, le huitième jour après les élections, par la Commission électorale centrale attachée au ministère de l'Intérieur. C'est ce qu'on appelle le *deuxième scrutin*.

Avant le commencement du deuxième scrutin au plus tard, les membres de la Commission électorale centrale, en qualité d'hommes de confiance, remettent au président de la Commission les listes de candidats de leurs partis respectifs. Ces listes peuvent contenir le nombre de noms voulu. Ne peuvent cependant y figurer que les noms de candidats présentés dans une circonscription électorale et non élus au premier scrutin. Il n'est tenu compte au deuxième scrutin que des partis ayant, au moins dans une circonscription électorale, obtenu un minimum de 20.000 suffrages ou le quotient, s'il est inférieur à 20.000, et ayant déclaré que leurs listes participeraient au second scrutin.

La Commission additionne tous les suffrages restants, obtenus par les divers partis dans toutes les circonscriptions électorales de la République.

Elle détermine ainsi le quotient, soit, ici, le chiffre résultant de la division du total des suffrages restants par le nombre de mandats non répartis plus un.

La Commission attribue à chaque parti autant de mandats que le quotient est contenu de fois dans le total des suffrages restants pour ce parti dans toutes les circonscriptions électorales.

Si, au second scrutin, tous les mandats ne sont pas encore distribués, la Commission en attribue un à chaque parti ayant réalisé le plus de suffrages. C'est ce qu'on appelle le *troisième scrutin.*

Ici encore les candidats des différents partis sont pris d'après leur numéro d'ordre.

⁂

Tous les candidats non sortis au premier, au deuxième et au troisième scrutins sont suppléants.

Si un mandat devient libre, il n'est pas procédé à une élection, mais un suppléant du même parti l'obtient, les candidats étant pris dans l'ordre où ils figuraient sur la liste de la circonscription électorale où s'est présenté le député sortant. Si cette liste est épuisée, il est fait appel à un suppléant du même parti dans l'ordre observé sur la liste des candidats pour le deuxième scrutin.

La répartition des sièges entre les listes s'opère donc au premier scrutin, par la méthode du quotient, chaque liste ayant droit à autant de sièges que la somme de ses suffrages contient de fois le quotient électoral de la circonscription où elle a été présentée.

Le second scrutin comporte l'utilisation nationale des restes qui s'opère par un nouveau quotient, obtenu en divisant le nombre total des suffrages inutilisés par le nombre des sièges restant à répartir plus un. Si, après cette seconde répartition, d'autres sièges sont encore à pourvoir, on les attribue successivement aux listes qui ont les plus forts restes.

En ce qui touche la proclamation des élus, elle est des plus simples, l'ordre de présentation des listes de candidats par les partis ne pouvant être modifié. Chaque électeur émet, en effet, un vote de liste et, s'il fait des ratures ou des changements sur son bulletin, il n'en est pas tenu compte.

Dans le but de décourager les partis dissidents, une nouvelle loi de 1925 a modifié certaines dispositions de la législation en vigueur. On ne tenait plus compte au second scrutin que des suffrages du parti qui avait obtenu, au premier, au moins un siège. Les suffrages obtenus par les groupes indépendants des démocrates nationaux tchèques et des agrariens étaient attribués aux partis principaux auxquels ils se rattachaient de plus près et les aidaient ainsi à obtenir de nouveaux sièges, comme s'ils ne s'étaient pas présentés. Les minorités nationales des Carpathes et des Israëlites ne pouvaient obtenir un siège que si l'une de leurs listes avait réuni le quotient dans un seul collège ; leurs

suffrages étaient ajoutés aux listes tchèques qui étaient avantagées, en outre, par une nouvelle division des collèges électoraux. C'est ainsi que, par exemple, dans telle ou telle circonscription de Prague, un député représentait une moyenne de 35 à 36.000 voix ; dans les collèges slovaques et des Carpathes, il fallait au contraire une moyenne de 45.000 voix et même de 56.000 pour conquérir un mandat.

Cet expédient constitue une exception au principe de justice électorale que doit respecter tout système de R. P. La disparition des partis dissidents est sans doute désirable. Mais on peut la provoquer par d'autres procédés, notamment en exigeant des candidats le dépôt d'une certaine somme d'argent qui ne leur serait restituée que s'ils avaient obtenu les deux tiers du quotient électoral. Il est d'ailleurs évident que le scrutin de liste proportionnel écarte de la lutte électorale beaucoup plus de candidats indépendants ou dissidents que le scrutin uninominal qui, comme en France, autorise toutes les fantaisies et toutes les divisions. Quoi qu'il en soit, le système électoral tchéco-slovaque assure au pays une représentation très approximativement juste et donne aux partis les plus importants un nombre de sièges correspondant au nombre de ses suffrages.

LE SYSTEME HOLLANDAIS

Beaucoup plus simple que le système tchéco-slovaque, le système hollandais applique dans toute sa rigueur la formule du nombre unique suggérée par le « Comité républicain de la R. P. ».

Les listes de chaque parti sont présentées, dans les 18 collèges, par 25 électeurs et ne doivent pas comprendre plus de 10 candidats. Mais les candidatures multiples sont autorisées. Une liste identique de candidats peut donc être présentée dans plusieurs circonscriptions et même dans toutes.

Les listes déclarées d'un même parti peuvent s'apparenter dans l'ensemble des collèges. Cela veut dire que la somme des suffrages qu'elles obtiennent dans diverses circonscriptions sert à la répartition des sièges. Par contre, l'apparentement est interdit entre les listes de partis différents.

Le bulletin de vote hollandais ressemble au bulletin belge, avec cette différence qu'il ne comporte pas de case de tête et que l'électeur ne peut émettre qu'un suffrage nominatif. Les noms des candidats sont rangés en colonne d'après l'ordre de préférence arrêté par les associations politiques.

Sans doute, les électeurs pourraient changer l'ordre de présentation et ils parviennent à le faire dans quelques collèges. Mais les partis organisés leur donnent le conseil de voter avec discipline pour le premier candidat de la liste, de telle sorte que les élus soient désignés dans l'ordre arrêté d'avance. Les adhérents du parti catholique, de même que ceux du parti socialiste, n'hésitent pas à obéir aux instructions de leurs chefs. Il n'est pas rare, il est vrai, que les partis libéraux se heurtent à l'indiscipline de leurs troupes et que les suffrages nominatifs se dispersent sur les divers noms de leurs candidats. Il est

même arrivé qu'aucun transfert de votes n'a pu avoir lieu, en raison du faible écart qui séparait les suffrages recueillis par les candidats chaque liste non apparentée, il ne d'une même liste. Les élus ont été alors désignés d'après le nombre de leurs suffrages individuels.

Le bureau électoral de la circonscription ne proclame pas les élus. Il se borne à faire l'addition des suffrages obtenus par les candidats de chaque liste et à transmettre ses feuilles de dépouillement au « bureau central » qui procède au recensement général des votes et à la répartition des sièges.

Le bureau central détermine d'abord le quotient, c'est-à-dire le nombre unique, en divisant par le nombre de députés à élire la totalité des suffrages exprimés dans l'ensemble des collèges. Si le nombre des suffrages exprimés était, par exemple, un million, alors que le nombre des députés à élire est fixé à 100, le quotient serait par conséquent dix mille. Chaque groupe de listes apparentées, chaque liste indépendante et chaque liste isolée, obtiennent autant de sièges que la somme de leurs suffrages contient de fois le quotient uniforme.

Comme cette première répartition ne permet jamais de répartir les 100 sièges à pourvoir, il y aura nécessairement des suffrages inutilisés dans chaque groupement. Les sièges en l'air seront alors attribués nécessairement aux listes apparentées ou isolées qui présentent les plus forts restes.

Système du nombre unique pour la première répartition des sièges et système des plus forts restes pour les sièges en l'air, tel est donc le mécanisme très simple et très juste de la loi électorale hollandaise.

Les sièges ayant été répartis entre chaque groupe de listes et entre s'agit plus que de proclamer les élus. Beaucoup de candidats auront obtenu plus de suffrages qu'il n'était nécessaire pour assurer leur élection, ou, en d'autres termes, un nombre de suffrages supérieur au quotient uniforme. Voici, par exemple, un candidat figurant en tête de sa liste, qui a obtenu 63.252 voix nominatives, tandis que les neuf autres en ont réuni de 275 à 16 (1), le quotient s'élevant à 13.430. Le premier candidat ayant obtenu par conséquent 49.822 voix de trop, ce surplus sera transféré à quatre autres candidats, la liste ayant droit à 5 sièges. Les élus seront par suite les cinq premiers candidats de la liste.

Un candidat pouvant se présenter sur plusieurs listes du même parti, toutes les voix nominatives qu'il aura recueillies devront revenir à son parti, bien qu'il ne puisse être proclamé élu que dans un seul collège. Dans le cas où il aurait obtenu le quotient dans plusieurs circonscriptions, un tirage au sort désignerait le collège dont il serait le député. Les suffrages qu'il aura réunis seront transférés, selon la même méthode dévolutive, aux candidats des listes de parti dans l'ordre de présentation, de telle sorte que toutes ses voix nominatives soient utilisées en faveur de ses amis politiques.

---

(1) Exemple tiré des élections générales de 1918.

Après avoir calculé le nombre de sièges revenant à chaque groupement, le bureau central additionne les suffrages des diverses listes pour leur attribuer le nombre de sièges auxquels elles ont droit et il proclame les élus selon la méthode habituelle. Il est à noter que les dispositions relatives à l'élection d'un candidat ou d'une liste de candidats permettent aux partis les plus faibles d'utiliser les voix qu'ils ont recueillies dans l'ensemble des circonscriptions et d'obtenir ainsi un nombre de mandats proportionnel au nombre de leurs suffrages. Pour avoir droit à un siège, il faut, il est vrai, que la somme totale de leurs suffrages dépasse la moitié du quotient électoral.

La division des collèges n'a qu'une importance secondaire ; les députés étant attribués à chaque collège en proportion du nombre des suffrages exprimés dans ce même collège, il n'est pas besoin d'égaliser les circonscriptions, ce qui est toujours difficile, pour ne pas dire impossible.

Lorsqu'un siège devient vacant par suite de décès ou de démission, il est attribué automatiquement au candidat non élu de la liste du même parti qui a obtenu par voie de dévolution ou autre le plus grand nombre de suffrages.

Les élections générales en 1925

L'application de la représentation proportionnelle n'a pas eu pour effet, en Hollande, de diminuer le nombre des partis et ne pouvait, par suite, aboutir à la constitution d'une majorité assez stable pour faire vivre un gouvernement parlementaire.

Voici la composition de la Chambre des députés sous le régime du scrutin uninominal à deux tours, pratiqué pour la dernière fois aux élections de 1913, et sous le régime de la R. P.

Partis	Elections de 1913 (Sièges)	Elections de 1925 (Sièges)
Socialistes. . .	16	24
Radicaux. . . .	7	7
Libéraux. . . .	21	9
Conservateurs libéraux. . .	10	0
Catholiques romains.	25	30
Anti - révolutionnaires. . .	11	13
Chrétiens historiques. . . .	9	11
Calvinistes orthodoxes. . .	0	3
Divers.	1	3
Total. . .	100	100

Pas plus que sous le régime du scrutin uninominal, il ne pouvait y avoir de majorité ministérielle homogène sous le régime de la R. P. Les partis sont, en effet, trop nombreux en Hollande pour que l'un d'eux puisse à lui seul distancer tous les autres. Avant l'intervention du parti socialiste qui avait pu conquérir un siège en 1888, les libéraux et les radicaux ne formaient qu'un groupement parlementaire sans beaucoup de cohésion, tandis que les antirévolutionnaires et les catholiques, auxquels se joignaient les « chrétiens historiques », en formaient un autre. Mais le nombre des partis ne tardait pas à s'accroître et s'élevait à un minimum de 7. Le gou-

vernement s'appuyait, en 1913, sur une coalition des groupes de gauche constituée par les libéraux, les socialistes, les radicaux et les conservateurs libéraux. Aux élections générales de 1925, les six partis principaux comprenaient, comme on l'a vu plus haut, 94 membres sur 100. Mais la majorité, formée cette fois par les trois groupes de droite (catholiques romains, chrétiens historiques, antirévolutionnaires), était d'autant plus précaire qu'elle comprenait des éléments catholiques et protestants.

Après s'être maintenue, grâce à des concessions réciproques sur la question scolaire, la majorité gouvernementale se divisa, à la fin de 1925, sur une autre question d'ordre religieux, celle de l'ambassade auprès du Vatican. Il s'en suivit une crise ministérielle qui fut résolue, comme cela arrive souvent en Hollande, par la constitution d'un cabinet d'affaires choisi en dehors du Parlement. Il n'y a pas d'autre solution possible lorsque les partis susceptibles de former une majorité ministérielle ne consentent pas à s'unir. En sorte que, en Hollande, le cabinet au pouvoir s'appie tantôt sur une majorité de coalition, tantôt il se passe de cette majorité en gouvernant, sans préoccupation de parti, dans l'intérêt général du pays.

LE SYSTEME ALLEMAND

Une troisième application du système du « nombre unique » a été adoptée en Allemagne. Quatre élections générales ont eu lieu sous le régime proportionnaliste depuis que la Constitution de Weimar a été établie.

Le bulletin de vote officiel renferme simplement les dénominations des partis qui prennent part à la lutte électorale. Les partis ont choisi d'avance leurs candidats qu'ils présentent sur des listes « bloquées », d'après un ordre de classement que les électeurs n'ont pas le droit de modifier : ils votent pour une liste entière et n'émettent aucun suffrage de préférence. Chaque liste porte, à côté de sa désignation (sociale, démocrate, communiste, centre, nationale-démocratique, etc.), un numéro d'ordre. L'électeur exprime son vote en faveur d'un parti en marquant d'une croix le cercle placé à côté de ce numéro d'ordre.

Chaque parti a droit à autant de sièges que la somme de ses suffrages contient de fois le nombre unique de 60.000 fixé d'avance. Les candidats élus sont ceux qui figurent en tête des listes (1). Si un parti a droit à deux sièges, les deux premiers candidats de la liste sont proclamés élus, et ainsi de suite.

Les noms des candidats ont été discutés par les associations locales du parti, représentées dans le Comité central de la circonscription. Le Comité central arrête sa liste de candidats et l'ordre de présentation qu'il soumet à l'approbation d'un Congrès réunissant tous les Comités locaux ; ses décisions peuvent être modifiées, mais elles sont d'ordinaire adoptées sans changement.

(1) Les élections générales en Allemagne par John Humphreys (Contemporary Review, juillet 1928).

Outre cette liste de candidats du parti dans une circonscription déterminée, chaque parti propose une liste nationale au Comité central de Berlin, afin de ne perdre aucun suffrage. Dans un collège donné, un parti peut en effet obtenir moins de 60.000 voix ou plus de 60.000 ou un multiple de ce nombre. Les suffrages inutilisés dans l'ensemble des collèges sont additionnés ; chaque parti obtient, sur la liste nationale, autant de sièges que la somme de ses suffrages inutilisés contient de fois le nombre 60.000. C'est ainsi que 25 candidats démocrates figuraient sur la liste nationale du parti aux élections de 1928 et que le docteur Stresemann, figurant en tête de la liste nationale du parti du peuple, a été élu en toute sécurité.

On peut discuter sans doute la rigidité du système allemand qui s'explique toutefois par le sentiment de discipline dont les partis politiques ne s'écartent guère. Mais on ne saurait contester la parfaite sincérité des opérations électorales. Voici, en effet, les résultats d'ensemble des élections générales du 20 mai 1928 :

Partis	Nombre des suffrag. expr.	Nombre des sièges obten.
—	—	—
Conservateurs. .	4.380.412	73
Parti du peuple.	2.677.683	45
Centre catholique.	3.709.887	62
Libéraux démocrates.	1.501.636	25
Socialistes. . . .	9.144.151	152
Communistes. . .	3.259.643	54

Chaque parti a donc obtenu un nombre de sièges exactement proportionnel au nombre de ses suffrages. Le système du « nombre unique » avec utilisation nationale des restes est d'ailleurs le seul qui permette d'aboutir à des résultats d'une parfaite équité et qui assure des droits strictement égaux à tous les électeurs.

L'application de la R. P. a certainement favorisé en Allemagne les progrès du régime républicain. Réduit à ses seules forces, le parti de la droite monarchiste a été réduit à la plus complète impuissance. Même lorsqu'il a participé à l'exercice du pouvoir, il a été obligé de renoncer à ses desseins de restauration impériale et de dissimuler ses idées de revanche en acceptant, de mauvaise grâce il est vrai, les accords de Locarno. Si le régime majoritaire avait subsisté, les partis de réaction auraient pu réussir à être les maîtres du Reichstag ; ils n'auraient pas manqué d'avoir recours aux pires procédés d'arbitraire, en formant, par exemple, de très larges circonscriptions dans les grandes villes où les autres partis disposaient du plus grand nombre de voix et en accroissant sans mesure le nombre des collèges ruraux où ils avaient les meilleures chances de succès. Le scrutin uninominal se prête en effet aux injustices les plus criantes et les monarchistes allemands n'auraient certes pas hésité à les provoquer pour se maintenir au pouvoir.

Les idées de justice électorale sont au contraire un acheminement vers les idées de paix intérieure et même extérieure. Elles obligent les partis à présenter des programmes clairs et qui ne heurtent jamais les sentiments du pays. Les tendances pacifistes ont peut-être fait en Alle-

magne des progrès plus lents que dans le reste de l'Europe : elles n'en existent pas moins et le régime de la R. P. favorise, à n'en point douter, les partisans d'une politique d'entente avec leurs voisins, tandis qu'il rend beaucoup plus difficile, sinon impossible, le succès des nationalistes qui aurait pour effet de menacer une fois de plus la paix du monde.

Le système électoral allemand oblige, plus que tout autre, à contraindre les partis à se discipliner et à s'unir. Par cela même, il rend plus aisé l'exercice du gouvernement parlementaire substitué par la constitution de Weimar au régime impérial. Il faudra sans doute un certain temps pour que l'Allemagne s'habitue à cette forme nouvelle de gouvernement ; les partis sont encore, dans le Reichstag, trop nombreux et trop divisés pour qu'il puisse s'y constituer une majorité ministérielle stable. Mais, sous l'empire de la nécessité, il faudra bien que des ententes s'établissent entre les partis voisins pour faire vivre des cabinets de coalition comme, par exemple, en Hollande et en Tchéco-Slovaquie. On ne saurait contester d'ailleurs que, à cet égard, la R. P. facilite les rapprochements et les compromis entre les partis de gauche.

Enfin, le régime électoral, basé sur la justice et l'égalité politique de tous les citoyens, contribue largement à faire l'éducation du suffrage universel. Il l'accoutume à voter pour des programmes et non pour des personnes. Il change le caractère des luttes électorales : au lieu de se battre, les partis, comme le faisait remarquer Jaurès, apprennent à se compter et à défendre des idées claires. Les mœurs politiques s'améliorent et l'intérêt général finit par dominer les intérêts particuliers. Or, il est évident que cet intérêt général contraint l'Allemagne à se rapprocher des autres peuples et à renoncer à ses idées de revanche.

CHAPITRE IV

Les réformes électorales en France

LES DEFAUTS DU SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT

Le régime du scrutin uninominal ne pourrait donner des résultats satisfaisants qu'à la double condition d'être appliqué dans des collèges ayant le même nombre d'électeurs et dans un pays où il n'y aurait que deux partis en présence. Mais ces deux conditions sont irréalisables. La péréquation des circonscriptions est impossible et la division du territoire en de nombreux collèges restera toujours arbitraire. Pour égaliser les collèges, il faudrait modifier de fond en comble la carte administrative de la France : on se heurterait alors à des difficultés insurmontables. Plus les circonscriptions sont étroites, plus il est compliqué d'ailleurs d'en tracer les limites.

Il n'est pas moins chimérique d'espérer que le corps électoral pourrait se diviser en deux groupes uniques et se résigner à voter, soit pour un candidat ministériel, soit pour un candidat d'opposition. L'entrée en scène du parti socialiste a nécessairement changé les conditions de la lutte électorale ; même en Angleterre, il ne saurait exister moins de trois partis et les résultats du scrutin uninominal dépendront toujours du nombre des candidats en présence, souvent du hasard des chiffres et du nombre des abstentions.

Les injustices que provoque, en France, l'application du scrutin uninominal sont plus graves encore qu'en Grande-Bretagne, en raison de la multiplicité croissante des candidats. La centralisation administrative, qui permet aux fonctionnaires de peser sur le suffrage uninominal, est, d'autre part, incompatible avec le régime parlementaire ; elle condamne les députés à augmenter le nombre des agents de l'Etat, à récompenser les services personnels qu'ils leur rendent et à s'opposer à toute réforme administrative.

Si l'on veut aboutir à une application loyale du régime parlementaire, il faut cependant, comme on l'a fait en Belgique et en Angleterre, séparer nettement l'action gouvernementale

de la gestion administrative des pouvoirs locaux. Si l'on veut, d'autre part, assurer la stabilité ministérielle indispensable à l'exercice du pouvoir exécutif, il n'est pas moins nécessaire de contraindre les partis à s'unir et à se discipliner, de faire cesser les abus de la candidature officielle et d'accoutumer les électeurs à voter pour des idées.

A cet égard, le programme élaboré avant la guerre par le *Comité Républicain de la R. P.* a conservé toute sa force et toute son actualité. Nous croyons devoir en rappeler les parties essentielles :

L'usage du scrutin d'arrondissement a perpétué des mœurs électorales et politiques intolérables : la candidature officielle, l'arbitraire dans les actes administratifs, l'arbitraire même dans l'application des lois, la faveur substituée à la justice, le désordre dans les services publics, le déficit dans les budgets où les intérêts privés et de clientèle prévalent sur l'intérêt général.

Il faut affranchir les députés de la servitude qui les oblige à satisfaire des appétits pour conserver des mandats. Il faut mettre plus de dignité et de moralité dans l'exercice du droit de suffrage ; substituer la lutte des idées à la concurrence des personnes; contraindre les partis à s'organiser, à se discipliner, à présenter aux électeurs des idées claires dans des programmes précis, afin que puisse se faire l'éducation à peine commencée de notre démocratie. Il faut enfin rappeler à ceux qui seraient tentés de l'oublier, qu'une nation ne peut être grande et même ne peut vivre qu'à la condition que ses citoyens aient le sentiment d'une solidarité qui commande à chacun des sacrifices à l'intérêt de la patrie.

Affiché dans toute la France, ce programme obtint, aux élections de 1910, le plus vif succès. La Chambre des députés comprenait une forte majorité de partisans de la R. P., malheureusement divisés sur les modalités d'application de la réforme. Le projet soi-disant transactionnel, qui sortit de ses longues délibérations, supprimait sans doute le scrutin d'arrondissement : il ne réalisait nullement les principes de justice, de progrès et de moralisation que le *Comité Républicain de la R. P.* s'était honoré de défendre. Voté par la Chambre des députés le 10 juillet 1912, le projet de la Commission du suffrage universel fut d'ailleurs repoussé par le Sénat le 13 mars 1913 : la réforme fut ajournée jusqu'après la guerre.

La loi électorale du 12 juillet 1919, qui finit par être votée par les deux Chambres, était une transaction entre le système majoritaire et le système proportionnel. Elle substituait le scrutin de liste départemental au scrutin d'arrondissement ; mais elle accordait une prime énorme aux listes qui avaient obtenu la majorité absolue et dont tous les candidats étaient proclamés élus ; elle donnait une seconde prime aux listes et aux candidats qui avaient obtenu la majorité relative.

L'expédient n'avait d'autre but que de supprimer le second tour de scrutin. Chaque liste, qui n'avait pas réuni la majorité absolue, obtenait tout d'abord autant de sièges que le chiffre moyen de ses suffrages contenait de fois le quotient électoral, déterminé par la division du nombre des suffrages exprimés par le nombre des députés à élire. Comme, après cette première répartition, il restait

un ou plusieurs sièges à pourvoir, la loi les attribuait, sans le moindre souci d'équité, aux listes qui accusaient la plus forte moyenne. Enfin sous prétexte de ne rien changer aux habitudes des électeurs, on les autorisait à « panacher » leurs votes et à émettre autant de suffrages qu'il y avait de députés à nommer. Le principe essentiel de la R. P. était, de la sorte, ouvertement violé ; les électeurs avaient, dans chaque circonscription, un nombre de suffrages différent et d'une valeur plus ou moins grande ; le mécanisme de la loi provoquait nécessairement des manœuvres et des coalitions non moins immorales que celles du scrutin d'arrondissement.

Pour bénéficier de la double prime, les partis avaient, en effet, intérêt à se concentrer dans la plus large mesure possible. Les candidats radicaux et socialistes n'ayant pu réussir à former des listes communes, le Centre profita de leurs divisions pour remporter une victoire complète aux élections du 19 novembre 1919. L'expérience devait toutefois servir de leçon à ses adversaires de gauche ; aux élections générales du 11 mai 1924, la revanche de la coalition radicale et socialiste fut, en effet, éclatante et provoquée surtout par l'habileté de sa nouvelle tactique électorale.

Un régime électoral, qui assurait le succès aux partis qui savaient le mieux profiter des injustices du système, n'était pas défendable. On aurait pu l'améliorer, mais les socialistes aimèrent mieux aider les radicaux à le supprimer tout à fait et à rétablir le scrutin d'arrondissement qui fut appliqué aux élections générales de 1928.

Nous avons fait ressortir, dans le volume que nous publions après chaque élection générale (1), les criantes injustices du système qui découlent fatalement de l'inégalité choquante des collèges et de la multiplicité des candidats.

Comment admettre, en effet, que la circonscription de Florac (Lozère), où il n'y a que 22.338 habitants et 7.615 électeurs inscrits, ait droit à un représentant, de même que la seconde circonscription de Corbeil (Seine-et-Oise), qui compte 137.718 habitants et 40.237 électeurs inscrits ? Est-il juste et raisonnable qu'un député des Hautes-Alpes soit élu par 3.152 voix, alors qu'un député de la Loire-Inférieure en a obtenu 18.534 ? Est-il équitable que, sur un total de 11.395.330 électeurs inscrits dans la France continentale et la Corse, il n'y ait eu, en 1928, que 4.830.244 suffrages représentés, c'est-à-dire 42 % ?

Les résultats électoraux de 1928 auraient été d'ailleurs différents s'il n'était resté en présence, au second tour, que deux candidats. Mais, dans la majorité des collèges, les communistes sont restés sur les rangs et certains candidats appartenant à des partis voisins n'ont pas consenti à se désister les uns pour les autres. Par suite, les élus n'ont obtenu, dans 117 collèges que des majorités relatives ; le hasard des chiffres et l'indiscipline des électeurs ont assuré leur succès.

Rappelons que le nombre des candidats a dépassé 3.700, ce qui n'a pas manqué d'accroître la confusion et le

(1) Elections législatives des 22 et 29 avril 1928. — Résultats officiels. — Collection des politiques contemporaines, chez d'Artrey, 17, rue de La Rochefoucauld, Paris 1928. En vente chez Georges Roustan, 5, quai Voltaire, à Paris.

nombre des ballottages. Sur 612 députés à nommer, 187 seulement ont été élus au premier tour et 425 au second. Jamais les ballottages n'avaient été aussi nombreux : en 1889, il y en avait eu 211 ; en 1896, 178 ; en 1902, 174 ; en 1906, 157 ; en 1910, 227 et, en 1914, 252. Le nombre des députés nouveaux s'est élevé de 191, en 1914, à 305 en 1928. Si le scrutin d'arrondissement reste en vigueur aux élections générales de 1932, il faudra s'attendre à une augmentation plus grande encore du nombre des candidats et, par conséquent du nombre des ballottages. Les mécontentements qui pourront surgir auront pour résultat d'accroître le nombre des nouveaux députés qui remplaceront les députés sortants. La lutte sera certainement des plus violentes et la concurrence des personnes se manifestera par un nouveau débordement de promesses démagogiques.

Il n'est pas possible d'éviter la multiplicité des candidatures et les surenchères si l'on maintient le scrutin d'arrondissement. Pour remédier à la crise du régime parlementaire, il faut réaliser une grande réforme, susceptible d'améliorer les mœurs politiques et électorales qui ne cessent aujourd'hui de se corrompre.

UN PROJET DE REFORME

Nous avons essayé de résoudre le problème électoral en nous inspirant des leçons de l'expérience, des exemples de l'étranger et de la nécessité d'aboutir à un régime représentatif écartant tout danger d'une dictature qui suivrait fatalement, comme en Italie et en Espagne, le discrédit des institutions parlementaires. A cet effet, nous avons cru devoir proposer un système nouveau qui peut donner une satisfaction complète aux partisans de la R. P., sans soulever l'hostilité des partisans du scrutin d'arrondissement. Pour le faire bien comprendre, nous allons le rédiger sous forme de proposition de loi dont nous expliquerons aussi clairement que possible les dispositions essentielles.

Article premier. — *Les élections à la Chambre des députés ont lieu au scrutin uninominal et en un seul tour dans des collèges formés par un ou plusieurs départements.*

La difficulté de former des collèges électoraux plus étendus que les départements actuels n'est certainement pas insurmontable. Il suffit de regarder la carte de la France pour s'apercevoir que certains départements, et même presque tous, peuvent être groupés en régions électorales dont les limites sont déterminées par les affinités économiques, les moyens de transport, etc... Le département de la Seine, agrandi des cantons voisins de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, formerait une circonscription des plus normales. La Seine-Inférieure, l'Eure, le Calvados, la Manche et l'Orne formeraient un collège non moins à l'abri de toute critique. Un autre serait constitué par l'Ille-et-Vilaine, les Côtes-du-Nord, le Finistère et le Morbihan ; un quatrième par le Cher, l'Allier, l'Indre et la Nièvre, etc... Cette délimitation des collèges régionaux n'aurait du reste qu'une importance secondaire.

Art. 2. — *Il est établi, pour chaque circonscription, un nombre unique servant à l'attribution des sièges entre les candidats. Ce nombre uni-*

que est fixé à 15.000 pour l'ensemble de la France continentale et pour la Corse.

Cette disposition a pour but de faire élire chaque député par le même nombre de suffrages. Le nombre unique de 15.000 pourrait, bien entendu, être augmenté ou diminué si l'on voulait faire élire plus ou moins de députés.

ART. 3. — *Les candidats se présentent isolément. Ils ont toutefois la faculté de s'associer, sous une dénomination commune, en vue d'obtenir le nombre de suffrages nécessaire à l'élection.*

Les noms des candidats associés font l'objet d'une déclaration signée par chacun d'eux. Chaque candidat ne peut faire partie que d'un seul groupement.

Les déclarations de candidatures isolées ou associées sont reçues à la Préfecture quinze jours avant l'ouverture du scrutin. Elles doivent être approuvées par cent électeurs au moins de la circonscription.

Cet article essentiel peut se passer de commentaire. Il a pour objet d'aboutir à la R. P. intégrale, sans nécessiter la formation de listes de candidats, remplacée par une association entre les adhérents d'un même parti. Les avantages moraux de la R. P. seraient ainsi pleinement sauvegardés. Les partis seraient obligés de s'unir et de se discipliner en vue d'obtenir, dans chaque collège, le plus grand nombre possible de sièges.

Les candidatures isolées ou indépendantes pourraient difficilement réunir le nombre de suffrages nécessaire à l'élection. Par contre, les candidats associés auront l'avantage de recueillir, dans l'ensemble du collège, tous les suffrages des adhérents d'un même parti. L'association ainsi formée obtiendrait le maximum des sièges auquel lui donne droit sa force électorale.

L'organisation rationnelle des partis deviendrait, ainsi, indispensable : elle s'opérerait par l'entremise de grandes associations politiques dont le concours serait nécessaire pour grouper leurs candidats et les aider à faire triompher le programme du parti.

ART. 4. — *Chaque électeur exprime son vote en déposant dans l'urne, sous enveloppe officielle, un bulletin portant le nom d'un seul candidat.*

Les électeurs voteraient ainsi de la même manière que sous le régime du scrutin uninominal. La question du « panachage » ne se poserait donc pas. Un électeur, une voix : telle serait la formule du système qui garantirait à tous les citoyens une parfaite égalité dans l'exercice du droit de suffrage.

ART. 5. — *Le dépouillement du scrutin a lieu, dans chaque section de vote, sous la surveillance des membres du bureau et de témoins choisis d'avance par les groupements de candidats ou par les candidats isolés.*

Cette innovation de la présence des témoins dans les opérations du dépouillement a pour but d'empêcher les fraudes électorales. Elle nous a été inspirée par la législation de la Belgique et de l'Angleterre.

ART. 6. — *Les procès-verbaux de dépouillement sont envoyés par la poste, sous pli scellé et recommandé, au président du Tribunal civil désigné par le ministre de la Justice pour*

procéder, dans chaque circonscription, avec l'aide de calculateurs choisis par lui, aux opérations du recensement général des votes.

Assisté de deux autres magistrats inamovibles et des témoins *désignés par chaque groupement de candidats, le président fait tout d'abord calculer le nombre des suffrages nominatifs émis en faveur de chaque candidat. Il fait ensuite additionner les suffrages obtenus par chaque groupement dont les candidats sont classés dans l'ordre fixé par les électeurs, le candidat ayant réuni le plus grand nombre de suffrages étant placé en tête du groupement et ainsi de suite.*

Après avoir déterminé le nombre de sièges revenant à chaque groupement en vertu de la règle du nombre unique, le président proclame élus tous les candidats ayant obtenu ou dépassé 15.000 *suffrages nominatifs.*

Les suffrages dépassant le nombre unique sont successivement attribués, dans chaque groupement, aux candidats ayant obtenu le plus grand nom*bre de suffrages, de telle sorte que, par cette dévolution, chaque candidat proclamé élu représente le même nombre de suffrages.*

Si, après cette première répartition des sièges, les suffrages d'un ou de plusieurs groupements qui n'ont pas été utilisés, c'est-à-dire les restes, atteignent ou dépassent 8.000, *le président leur attribue un siège supplémentaire. Ce dernier siège est dévolu au candidat non proclamé élu de* cha*au candidat non proclamé élu qui a obtenu le plus grand nombre de voix.*

Art. 7. — *Si aucun des candidats associés n'a obtenu* 15.000 *voix, il n'en est pas moins attribué au groupement dont ils font partie autant de sièges que la somme de leurs suffrages contient de fois le nombre unique. Les sièges sont alors répartis entre les candidats du groupement qui ont* ob*tenu le plus grand nombre de suffrages.*

Un candidat isolé ne peut être proclamé élu que s'il a recueilli 15.000 *voix.*

Art. 8. — *Le président proclame enfin députés suppléants les deux candidats de chaque groupement qui ont obtenu le plus grand nombr*e de *voix après les élus. Ces députés suppléants sont appelés à siéger lorsqu'il se produit une vacance dans la représentation du groupement auquel ils appartiennent.*

Le mécanisme de la répartition des sièges et de l'attribution des mandats est des plus aisés à comprendre. Appliquons-le à un exemple, en supposant que, dans un collège X, deux groupes de candidats associés ont obtenu le nombre de suffrages que voici :

GROUPE A

Léon	25.000	voix
Paul	20.000	—
André	18.000	—
Jacques	14.000	—
Pierre	13.000	—
Vincent	12.000	—
Henri	11.000	—
Charles	10.000	—
Jean	9.000	—
Michel	8.000	—
Nicolas	7.000	—
Total	147.000	—

GROUPE B

Etienne.	14.500 voix
Thomas.	14.000 —
Claude.	13.500 —
Julien.	13.000 —
Maurice.	12.500 —
Jules.	12.000 —
Victor.	11.500 —
Prosper.	11.000 —
Raoul.	10.500 —
Pascal.	10.000 —
Louis.	9.500 —
Total.	132.000 —

Il y aura eu sans doute d'autres groupements, mais il est inutile de les ajouter à notre exemple.

Le groupe A aura droit, en vertu de la règle du nombre unique, à 147 mille : 15.000 = 9 sièges, avec 9.000 voix de restes. Les trois premiers sièges seront attribués, de prime abord, à Léon, Paul et André dont le nombre des suffrages dépasse 15.000 et qui ont obtenu ensemble un surplus de 18.000 voix. On attribuera donc 1.000 voix de plus à Jacques, 2.000 à Pierre, 3.000 à Vincent, 4.000 à Henri, 5.000 à Charles, — et il en restera 3.000 à attribuer à Jean qui n'en sera pas moins proclamé élu par 12 mille suffrages, parce qu'il a droit au neuvième siège revenant à son groupe. Comme, en outre, un dixième siège devra être attribué au groupe A, parce que ses restes dépassent 8.000, il reviendra à Michel. Quant au dernier candidat du groupe, Nicolas, il sera nommé premier suppléant et s'il y avait eu un douzième candidat, ce qui est fort vraisemblable, ayant obtenu moins de 7.000 voix, il serait nommé second suppléant.

Le groupe B aura droit à son tour à 132.000 : 15.000 = 8 sièges, plus un reste de 12.000 voix lui donnant droit à un siège supplémentaire, soit au total 9 sièges. Aucun candidat n'ayant recueilli 15.000 suffrages, il n'y aura pas lieu à dévolution et les 9 candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages seront proclamés élus. Les deux derniers candidats, Pascal et Louis, seront proclamés députés suppléants.

Reconnaissons que le système a pour effet d'avantager les candidats associés et d'être moins favorable aux candidats isolés. D'autre part, il favoriserait certainement la réélection des députés sortants. Mais c'est précisément le dessein que nous avons en vue. Il nous paraît dangereux et même injuste d'exposer les chefs de parti aux hasards du scrutin d'arrondissement, aux coalitions et aux manœuvres de leurs adversaires politiques. Jules Ferry, Clemenceau, René Goblet et tant d'autres encore ont été victimes, dans le passé, de ces abus intolérables de la tactique électorale.

Sous un régime qui obligerait le suffrage universel à se prononcer à la fois *pour* un candidat et *pour* un programme, sans pouvoir exercer la moindre influence sur le choix des élus des autres partis, de telles manœuvres deviendraient impossibles. Un chef de parti serait toujours assuré de recueillir le nombre de suffrages nécessaire à son élection dans un large collège où il obtiendrait toujours plus de voix que dans son ancienne et étroite circonscription. Le nombre des députés nouveaux serait bien moindre que sous le régime actuel ; les Chambres seraient moins divisées et moins indisciplinées.

Le nouveau mode de scrutin aurait

des avantages moraux indiscutables. Il habituerait les électeurs à voter, non plus, comme ils le font souvent aujourd'hui, contre un candidat, mais *pour un programme* défendu par un mandataire qualifié. Le résultat des élections ne dépendrait plus du hasard des chiffres, des intrigues ou des moyens de corruption : il dépendrait plus largement du mérite des candidats, de leur aptitude à remplir le mandat qu'ils sollicitent, de leur expérience et de leur sentiment de l'intérêt national.

On ne verrait plus surgir cette multiplicité croissante — et combien dangereuse ! — de candidatures de politiciens qui n'hésitent pas à soutenir des programmes de pure démagogie, à contracter des promesses mensongères. A peine connus d'un entourage restreint ou d'un Comité local sans influence, comment pourraient-ils recruter, dans l'ensemble d'un collège, les 15.000 suffrages nécessaires à leur élection ? Les candidats dissidents, sans prestige et même sans opinion, disparaîtraient de la scène électorale, parce qu'ils n'auraient plus aucune chance de succès.

REPONSE AUX OBJECTIONS

Certaines objections pourront sans doute être faites au système du *nombre unique*. On dira, par exemple, que les électeurs ne sauront pas d'avance combien de députés seront élus dans le collège où ils expriment leurs votes.

Le nombre des députés dépendra, en effet, non plus de la population, des électeurs inscrits ou de tout autre procédé d'attribution des sièges, mais, ce qui est beaucoup plus logique et plus juste, *du nombre des suffrages valablement exprimés*. Ceux qui s'abstiennent n'ont évidemment droit à aucun représentant, et ceux qui n'ont pas la qualité d'électeurs sont dans le même cas. Si l'on estime que les femmes, par exemple, doivent être représentées, il faut leur accorder le droit de suffrage. Mais le chiffre de la population n'a rien à voir avec l'élection d'un député *qui ne peut représenter que ses électeurs*.

Peu importe d'ailleurs que le nombre des députés ne soit pas connu d'avance. L'électeur n'a pas à s'en préoccuper. Il aura droit à un représentant s'il exprime le même vote qu'un certain nombre d'autres électeurs et il ne peut avoir la prétention de faire élire qui bon lui semble. Pour éviter la confusion, le désordre et le hasard des scrutins, il est indispensable que le suffrage universel apprenne à se grouper, à s'unir et à se discipliner. Il aura d'autant plus de représentants qu'il se désunira moins et qu'il votera avec discipline pour le candidat de son parti. Et il n'aura au surplus que l'embarras du choix, puisqu'il pourra voter pour l'un des candidats assez nombreux de chaque groupement homogène.

On dira encore que, si l'on accorde à chaque groupement un nombre de sièges proportionnel à sa force électorale, on fera le jeu du parti communiste qui obtiendra vraisemblablement un plus grand nombre de mandats qu'aujourd'hui.

En tenant ce langage, on oublie que si le parti communiste n'a pas obtenu, aux élections générales de 1928, le nombre de mandats auquel il avait droit, c'est parce qu'il a suivi une tactique électorale absurde. Il ne commettra certainement pas la même erreur aux élections prochaines, si le

scrutin uninominal reste en vigueur. Lui aussi cherchera, pour conquérir des mandats, à se coaliser avec ses voisins au scrutin de ballottage.

Le parti communiste et le parti socialiste ont réuni ensemble, aux élections de 1928, un total de 2.762.000 suffrages. Il serait étrangement naïf de supposer qu'ils n'essayeront pas de s'entendre dans le but d'enlever des sièges aux autres partis. Et, dans ce cas, ils pourraient conquérir un bien plus grand nombre de sièges et obtenir à la Chambre des députés plus de 150 mandats, si la situation ne se modifiait pas.

Mais rien n'indique, au contraire, que le parti communiste pourra accroître le nombre de ses représentants sous un régime de justice électorale. Il n'existe pour ainsi dire plus en Angleterre et en Belgique, où il a été, il est vrai, combattu par tous les autres partis avec une égale ardeur. La propagande de Moscou semble, du reste, décroître, faute de ressources, et les apôtres de la révolution violente commencent à se diviser et à se décourager.

Aucun régime électoral ne permet, après tout, de conserver la majorité et le pouvoir sans le concours de l'opinion publique. C'est donc cette opinion qu'il importe de convaincre, de diriger et d'instruire. On n'y parviendra que par la propagande active de partis organisés, disciplinés et unis. Nous ne dissimulerons pas que le projet de réforme électorale que nous venons de suggérer a pour but principal de fortifier les grandes associations politiques sans lesquelles le suffrage universel serait voué à l'impuissance. Si l'on veut conserver le régime représentatif, il faut lui assurer beaucoup plus de cohésion, de stabilité et de force. L'association est le seul moyen d'organiser le suffrage universel, de faire son éducation et de lui donner la claire vision de l'intérêt national.

(Septembre 1929.)

TABLE DES MATIÈRES

Pages

AVANT-PROPOS 1

CHAPITRE PREMIER. — Les Elections législatives en Belgique. — L'organisation des partis. — Le mécanisme électoral. — La sincérité et le secret des votes. — La méthode de répartition des mandats 4

CHAPITRE II. — Les Elections législatives en Angleterre. — L'organisation des partis. — L'organisation matérielle du scrutin. — La proclamation des élus. — La bataille électorale de 1929. — La situation économique de l'Angleterre. — Le problème du chômage. — Les résultats 31

CHAPITRE III. — Les réformes électorales à l'étranger. — La R. P en Angleterre. — Le système du nombre unique. — Le système tchéco-slovaque. — Le système hollandais. — Le système allemand 59

CHAPITRE IV. — Les réformes électorales en France. — Les défauts du scrutin uninominal. — Un projet de réforme électorale : combinaison du scrutin d'arrondissement avec la R. P. intégrale. — Réponse aux objections 72

Imprimerie spéciale
de la « République Démocratique
17, rue de la Rochefoucauld, 17
PARIS

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Nos Finances pendant la guerre (2[e] édition). Un volume in-16, chez Armand Colin, Paris, 1915. — Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques.

Les Finances Britanniques. — Un volume in-8°. Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1920. — Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques.

La vérité sur notre situation financière. — Un volume in-8°. Librairie Georges Roustan, 5, quai Voltaire, Paris, 1921.

La Monnaie et le change après 1914, traduction française de l'ouvrage du professeur Gustave Cassel, un volume in-8° chez Marcel Giard, 16, rue Soufflot, Paris, 1923.

La Monnaie de papier et le Change. — Une brochure in-8° de 52 pages, chez Roustan, 5, quai Voltaire, Paris, 1924.

Les batailles du franc. — Un volume in-8°. — Librairie Félix Alcan, Paris 1928.

L'œuvre de demain. — La réforme électorale; la décentralisation; la revision de la Constitution. Un volume in-16, chez Armand Colin, Paris, 1917.

La représentation proportionnelle en France et en Belgique. — Préface de Henri Poincaré (2[e] édition épuisée). Librairie Félix Alcan, Paris 1911.

Le ministère Méline. — Deux années de politique intérieure et extérieure (1896-1898). — Collection des Politiques contemporains, 17, rue de la Rochefoucauld, Paris, 1928. — Couronné par l'Académie française.

Tableau des élections législatives des 24 avril et 8 mai 1910, suivi d'une application de la R. P. (En collaboration avec P.-G. La Chesnais). Librairie Roustan, Paris, 1910.

Les élections législatives des 26 avril et 10 mai 1914. Résultats officiels avec application de la R. P. régionale et de la R. P. départementale. Librairie Georges Roustan, Paris, 1914.

Elections législatives du 16 Novembre 1919. — Résultats officiels avec application de la R. P. départementale. Librairie Georges Roustan, Paris, 1920.

Elections législatives du 11 mai 1924. — Résultats officiels suivis de l'application de la R. P. départementale. Librairie Georges Roustan, Paris 1924.

Elections législatives des 22 et 29 avril 1928. — Résultats officiels par circonscription et par canton. Librairie Georges Roustan, Paris 1928.